260 P ☒ NP ☐ DM82
Projet minier aurifère Canadian Malartic
MRC La Vallée-de-l'Or 6211-08-005

MÉMOIRE

DU CONSEIL DE LA NATION ANISHNABE

DE LAC SIMON

Présenté dans la cadre d'une enquête et audience publique du projet minier aurifère Canadian Malartic

à la commission d'enquête du BAPE

(Bureau d'audience public sur l'environnement)

16 avril 2009

INTRODUCTION

Historiquement, les algonquins vivaient en harmonie avec la Mère Terre sur un territoire dont le rôle est le gardien de ses terres. La gouvernance traditionnelle des Algonquins Anishnabe avait un mode de gestion du territoire qui suivait les courbes d'eaux et les lacs. Mais en 1928, un dénommé Davidson, cartographe, avait répertorié les territoires familiaux dont la superficie du territoire est de 19 000 km² divisé en 55 territoires familiaux. En 1969, les familles algonquines furent établies par le gouvernement en créant la réserve du Lac Simon.

A ce jour, la communauté algonquine de Lac Simon est située en Abitibi, on retrouve cette communauté à environ 30 kilomètre au sud-est de Val-D'or. Cette communauté à une population plus d'environ de 1500 habitants. De cette population, 60% ont moins de 25 ans et que la croissance continue de façon explosive.

Honorablement, les familles algonquines ont continué d'occuper leur territoire familial (annexe A) transmis de génération en génération.

Contexte Holistique

En tant que Peuple de cette Terre, dont nous les Anishnabek l'appelons Mère Terre. Chaque Peuple de cette Terre, le Créateur a donné à chacun un rôle et responsabilité. Le rôle des Premières Nations est gardien de cette Terre. Mère Terre subvient à la survie de notre espèce qu'est la race humaine. Nous oublions que nous avons qu'une seule planète et que nous y vivont tous.

Mère Terre est souffrante dû à la surexploitation des ressources. Et nous continuons à le faire malgré les signes évidents. Cette mine à ciel ouvert est une preuve évidente que nous dépendons du système crée par l'homme et non de la Mère Terre. L'eau qui est la source de vie première sera abusée car l'eau est tel le sang qui coule dans nos veines de notre Mère Terre. Nous oublions la vraie raison de notre séjour sur cette Terre. Cette Terre nous l'empruntons de nos enfants. Nous appartenons à la Mère Terre et non que la Mère Terre nous appartient. Meegwetch!

Le développement sur le territoire ancestral des Algonquins Anishnabe

Avec la proposition d'un site minier à ciel ouvert soumise à la réflexion par le biais, de document de travail, d'entente signée, d'enquête, et enfin par la tenue des audiences de la présente Commission, représente une nouvelle preuve éloquente de l'ignorance du gouvernement à l'égard des droits et des intérêts des Premières Nations sur le territoire. À moins qu'il ne s'agisse d'aveuglement volontaire, ce qui de toute façon conduit au même résultat, c'est-à-dire à la négation de nos droits.
À la lecture des documents soumis à la réflexion ainsi que des informations pertinentes mises à notre disposition, il appert que le gouvernement prend pour acquis que l'ensemble du territoire québécois est soumis à sa pleine et seule autorité, qu'il n'existe aucun titre ancestral Premières nations ou aucun droit ancestral en lien direct avec la ressource exploitée. Or, ceux et celles qui s'intéressent le moindrement aux questions concernant les Premières Nations reconnaissent que le territoire québécois n'a jamais fait l'objet de traité historique et qu'ainsi, la question des droits territoriaux des premiers habitants de ce territoire demeure entière.

Le contexte juridique

Les Premières Nations Algonquines du Québec n'ont jamais cédé leurs titres et leurs droits sur leurs territoires ancestraux. Depuis 1973, la Cour suprême du Canada a réitéré à maintes reprises que l'occupation ancestrale du territoire par les Premières Nations leur confère, en droit canadien, un titre sous-jacent au titre de la Couronne. En conséquence, les provinces canadiennes ne détiennent pas, et n'ont jamais détenu, des droits exclusifs sur les terres publiques. Leur droit de propriété est subordonné au titre aborigène (ou titre indien) et aux autres droits ancestraux. La *Loi constitutionnelle de 1982* garantit les droits ancestraux des Peuples autochtones. Ces droits comprennent les droits ancestraux, dont le titre aborigène qui reconnaît aux Premières Nations le droit de faire usage et d'occuper leurs terres en exclusivité. Le gouvernement ne peut donc plus se dérober derrière l'ignorance de l'état du droit. L'antériorité de l'occupation historique du territoire par les Premières Nations a produit d'importants effets juridiques et le gouvernement doit en tenir compte. Entre autres, le gouvernement a l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les peuples autochtones pour toute décision qui risque de les affecter. La Cour suprême a établi une échelle des obligations constitutionnelles. Cette échelle est graduée en fonction de la gravité de l'atteinte projetée. Occasionnellement, dit la Cour, lorsque l'atteinte est moins grave ou mineure,
il n'existe qu'une obligation de consultation, mais celle-ci doit néanmoins tenir réellement compte des préoccupations des peuples autochtones. Selon la jurisprudence, l'obligation de consulter à ce niveau comprend le droit à un dialogue véritable avec les autorités publiques, le droit à toute l'information pertinente et le droit à une justification écrite des décisions gouvernementales eu égard aux préoccupations autochtones. Dans la plupart des cas, ajoute la Cour suprême, l'obligation fiduciaire exigera beaucoup plus qu'une simple consultation : il s'agit d'une obligation de consulter, d'accommoder et de porter atteinte le moins possible aux droits ancestraux.

Enfin, selon la Cour suprême, lors des atteintes les plus graves au titre aborigène, l'obtention du consentement de la Première Nation pourrait être exigé. La Cour suprême donne l'exemple de règlements provinciaux de chasse et de pêche qui visent les territoires autochtones.

Dans le récent jugement *Haïda*, la Cour suprême a clarifié davantage sa position. Elle a établi une distinction entre la situation juridique qui prévaut avant et après la preuve définitive d'un titre devant le tribunal. Avant la preuve définitive, si le titre est vraisemblable et crédible, il existe une obligation d'accommoder substantiellement les préoccupations de la Première Nation concernée. C'est le cas pour la majorité des Premières Nations du Québec.

Dans sa pratique actuelle, le gouvernement du Québec est très loin de respecter ses obligations constitutionnelles, telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême. Les Premières Nations ont clairement le droit d'exiger que toute atteinte significative à leur titre fasse l'objet d'une entente négociée, et qu'une forme de cogestion en amont des prises de décisions relatives à la gestion du territoire soit instaurée. Il doit en être ainsi. À titre d'exemple, avant l'émission d'un contrat d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF), l'autorisation de construire un barrage ou le début de tout autre projet de développement et d'exploitation des ressources naturelles. Une simple invitation à participer à une activité de consultation organisée pour l'ensemble des citoyens du Québec ne doit pas être considérée
comme une mesure adéquate de consultation. Une consultation particulière doit être menée auprès des Premières Nations et les moyens pour y arriver doivent être assurés par le gouvernement du Québec. L'adoption d'une politique ou d'une Stratégie gouvernementale, comme celle sur le développement durable, n'échappe pas à l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones. Or, dans le processus actuel, le gouvernement ne consulte pas adéquatement les Premières Nations. Ce mémoire ne doit donc pas être compris comme une participation à un processus de consultation. Au contraire, il vient dénoncer le manque flagrant de consultation sur un projet qui affecte directement les Premières Nations.
Pire, le gouvernement du Québec ignore délibérément les préoccupations des Premières Nations maintes fois exprimées. Les très nombreux mémoires déposés par les organismes des Premières Nations lors de multiples consultations existent, mais ils sont lamentablement ignorés et non retenus pour l'ébauche des nouvelles politiques. Une prise en compte sérieuse de ces documents permettrait minimalement d'aborder correctement la question avec les Premières Nations. Richard Desjardins parle du « Peuple invisible », en parlant des Algonquins. Les Premières Nations sont invisibles parce que les gouvernements ferment les yeux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le gouvernement du Québec a dérogée à son obligation de consultation et d'accommodement. Nous dénonçons l'entente cadre signée entre le Ministère des ressources naturelles et de la faune et Osisko touchant le projet minier aurifère Canadian Malartic.

Le projet du site minier aurifère de Canadian Malartic ne reflète aucunement les intérêts des Premières Nations Algonquines Anishnabe de Lac Simon.

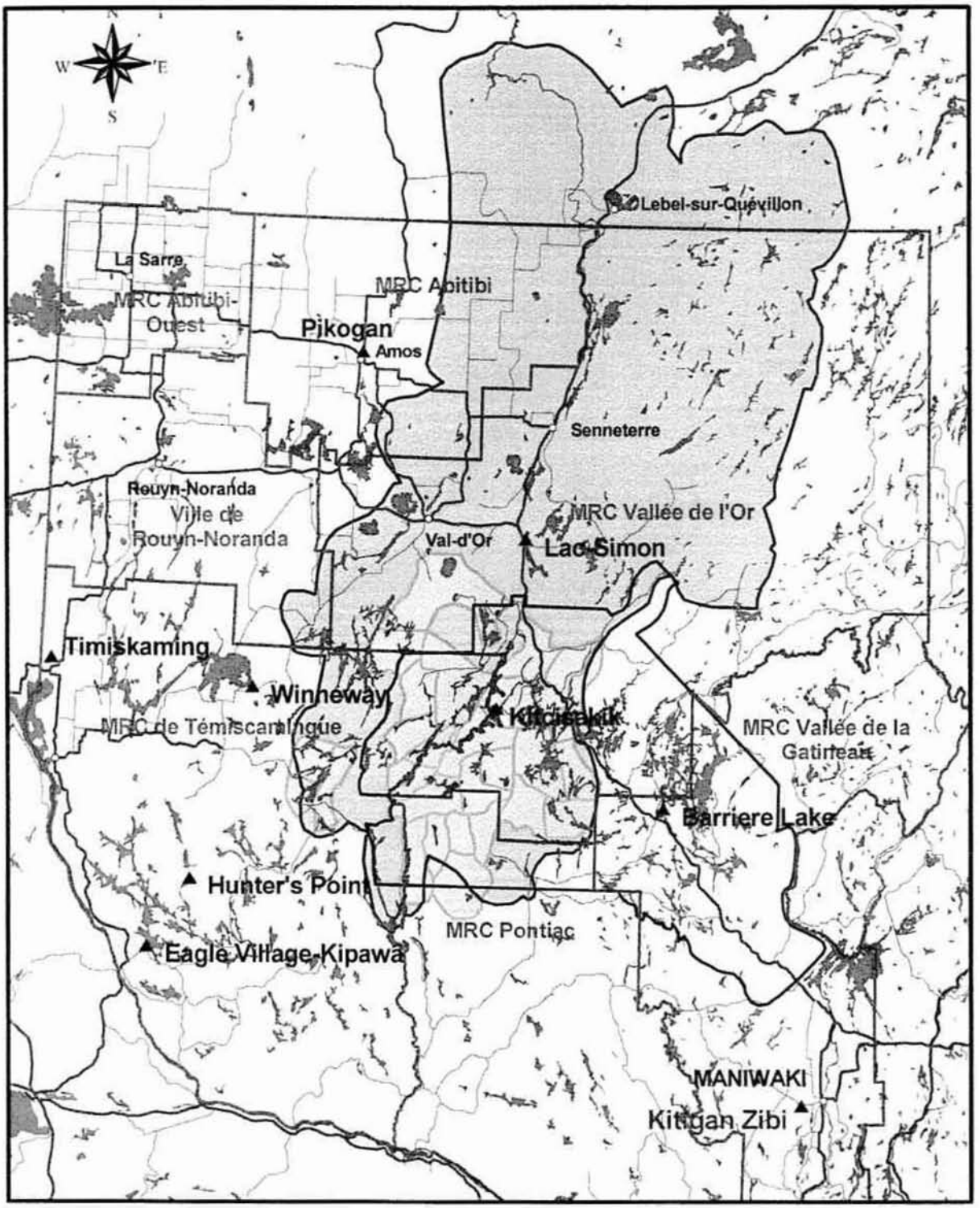
Également, ne répond pas aux attentes des Premières Nations telles qu'exposées dans le Protocole de développement durable des Premières Nations (annexe B). Cela s'explique notamment par le fait que le gouvernement n'a pas consulté les Premières Nations. Le processus actuel ne semble pas non plus contenir une consultation spécifique et adéquate.

Nous dénonçons le Guide intérimaire de consultation (annexe C) et nous tenons à rappeler au gouvernement que son obligation de consulter les peuples Anishnabe signifie bien plus qu'une simple transmission d'information.

Le Conseil de la Nation Anishnabe souhaite aujourd'hui que cette présentation saura générer une meilleure écoute que lors de toutes les autres présentations faites depuis quelques années. Si tel est le cas, le Québec pourra réellement prétendre être sorti d'une politique de colonisation qui, sous des formes différentes, continue d'aliéner le droit au développement des Premières Nations. Autrement, le gouvernement s'expose à des jugements sévères pour ne pas respecter ses obligations légales et politiques.

ANNEXE A

Carte préliminaire de délimitation territoire ancestral


N
W
E
S
Lebel-sur-Quévillon
La Sarre
MRC Abitibi-Ouest
MRC Abitibi
Pikogan
Amos
Senneterre
Rouyn-Noranda
Ville de Rouyn-Noranda
MRC Vallée de l'Or
Val-d'Or
Lac-Simon
Timiskaming
Winneway
MRC de Témiscamingue
Kitcisakik
MRC Vallée de la Gatineau
Barriere Lake
Hunter's Point
MRC Pontiac
Eagle Village-Kipawa
MANIWAKI
Kitigan Zibi
25 0 25 50 Kilometers
Limite des MRC
Réserve faunique La Vérendrye
Territoire selon Davidson (1928)
Territoire de Kitcisakik (1975)

ANNEXE B

Protocole de la stratégie de développement durable

STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

Institut de développement durable
des Premières Nations
du Québec et du Labrador

JUIN 2006

© Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador

Publié par : l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador

Téléphone : (418) 843-9999

Site Internet : www.iddpnql.ca

Rédaction de la publication : Catherine Johnson et Suzy Basile

Vérification et traduction anglaise : Vivian Côté

Conception graphique et mise en page : Christiane Vincent

La reproduction du présent document à des fins commerciales est strictement interdite. Par ailleurs, la reproduction en partie ou en entier à des fins non commerciales peut se faire avec l'autorisation expresse de l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Juin 2006

TABLE DES MATIÈRES

GROUPE DE TRAVAIL DE LA DEUXIÈME VERSION DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR 4

PRÉSENTATION DU DOCUMENT 5

PRÉFACE DU CHEF RÉGIONAL, MONSIEUR GHISLAIN PICARD 6

CARTE GÉOGRAPHIQUE DES PREMIÈRES NATIONS 7

1. INTRODUCTION 8

1.1 BREF APERÇU HISTORIQUE 8

1.2 PRÉOCCUPATIONS SOCIALES ET POLITIQUES 9

1.3 PILIERS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 9

1.4 DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 10

1.5 DÉFINIR LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 11

2. OUTILS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 12

3. ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 15

3.1 CULTURES ET LANGUES 15

3.2 QUALITÉ DU TERRITOIRE ET PÉRENNITÉ DES RESSOURCES 16

3.3 DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE 17

3.4 NÉCESSITÉ DU PARTENARIAT 19

3.5 PARTICIPATION AUX PROCESSUS DE DÉCISION 20

4. SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS 21

4.1 CULTURES ET LANGUES 21

4.2 QUALITÉ DU TERRITOIRE ET PÉRENNITÉ DES RESSOURCES 22

4.3 DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE 23

4.4 PRINCIPES DU PARTENARIAT 23

4.5 PARTICIPATION AUX PROCESSUS DE DÉCISION 24

CONCLUSION 24

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCES 25

PRINCIPAUX SITES INTERNET 27

PLAN D'ACTION EN DÉVELOPPEMENT DURABLE 2006-2009 28

RÉSOLUTION DU 15 JUIN 2006 ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE DES CHEFS DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR 30

GROUPE DE TRAVAIL DE LA DEUXIÈME VERSION DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

Cette deuxième version de la stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador a été développée grâce à l'apport précieux des membres des comités en place au sein de l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) créé en 1997, à la suite de l'adoption de la première *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador*, 1997. Les membres du Comité technique de l'IDDPNQL, du Comité forestier des Premières Nations ainsi que ceux du Groupe de travail sur l'énergie ont grandement contribué à l'articulation de cette deuxième stratégie lors des sessions de travail organisées entre les mois de novembre 2004 et septembre 2005. Les discussions tenues lors de visites de l'IDDPNQL rendues à plusieurs Premières Nations et de nombreux textes de diverses origines ont également été pris en compte lors de la rédaction de cette stratégie. Finalement, mesdames Catherine Johnson et Suzy Basile ont rassemblé tous les éléments jugés pertinents afin de rendre disponible cette seconde édition de la Stratégie de développement des *Premières du Québec et du Labrador (2006).*

PRÉSENTATION DU DOCUMENT

En modifiant la *Loi sur le vérificateur général*, le gouvernement du Canada a obligé chacun de ses ministères à respecter l'obligation légale d'élaborer une stratégie de développement durable avant le 31 décembre 1997.

Conséquemment, à la fin de l'année 1996, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a enclenché un processus de consultation national sur le développement durable auprès des Premières Nations et des Inuit du Canada. Au Québec, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) a décidé, lors d'une réunion tenue les 16 et 17 janvier 1997, de s'approprier le processus de la *Stratégie de développement durable du MAINC* afin de définir sa propre stratégie de développement durable. Cette action a été confirmée par l'Assemblée des Chefs, dans la résolution du 20 février 1997.

Ce document constitue donc la seconde édition de la *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* qui a été originalement adoptée par l'Assemblée des Chefs de l'APNQL lors de sa réunion tenue du 11 au 13 novembre 1997. Il est impératif que les gouvernements du Québec et du Canada appliquent les principes énoncés dans ce document lors de l'administration et la formulation des lois, politiques et programmes destinés aux Premières Nations du Québec et du Labrador. Basé sur un consentement mutuel entre les Premières Nations du Québec et du Labrador et le MAINC, les parties ont convenu de définir ensemble les mécanismes de décision ainsi que leurs pouvoirs et leurs responsabilités respectives afin de mettre en œuvre cette seconde édition de la *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador.*

Cette seconde édition de la stratégie de développement durable est sans préjudice aux droits fondamentaux et aux droits issus de traités des Premières Nations du Québec et du Labrador comme à ceux qui ont été reconnus dans le cas de traités tels que la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la *Convention du Nord-Est québécois et la Paix des Braves*. Elle est également sans préjudice aux droits fondamentaux des Premières Nations du Québec et du Labrador et de leurs conseils tribaux engagés dans un processus de négociation territoriale et globale.

PRÉFACE DU CHEF RÉGIONAL, MONSIEUR GHISLAIN PICARD

L'élaboration d'une stratégie de développement durable par les Premières Nations du Québec et du Labrador confirme notre volonté politique de participer activement à une démarche où l'autonomie de nos Premières Nations ainsi que le respect et l'affirmation de nos droits ancestraux et territoriaux relèvent de notre seule autorité.

Cette seconde édition de notre stratégie de développement durable vient confirmer à nouveau les engagements pris par les Premières Nations du Québec et du Labrador afin de prendre le contrôle de leur propre développement. En réponse à ces engagements, l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) a été mis sur pied afin d'apporter un appui technique aux communautés et organismes des Premières Nations, ainsi qu'au Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL).

Les Premières Nations pratiquent depuis des millénaires ce qui est convenu d'appeler aujourd'hui le « développement durable ». Le maintien de la pratique des modes de vie et de la diversité des cultures et des langues fait preuve de la durabilité et de la force des Premières Nations ainsi que du lien étroit toujours entretenu avec la Terre-Mère.

Les principes et les enjeux exprimés par les Premières Nations dans le présent document sont le fruit de multiples exercices de réflexion tenus au cours de la dernière décennie. Ces principes, enjeux et buts sont basés sur une vision holistique provenant des Premières Nations. Ils expriment la volonté des Premières Nations de partager la terre et ses ressources, tout comme les ancêtres l'enseignaient.

Il serait bon de rappeler que la responsabilité fiduciaire envers les Premières Nations revient au gouvernement fédéral, aussi responsable de l'application de la Loi sur les Indiens, et qu'il doit appuyer les efforts des Premières Nations en matière de développement durable. Afin de permettre le renforcement de ces dernières sur le plan culturel, social, économique et politique, le gouvernement fédéral doit adhérer aux principes de développement durable qui ont été adoptés par les Premières Nations du Québec et du Labrador. Il se doit également de respecter les démarches entreprises par les Premières Nations telles que le développement d'outils de l'Institut de développement durable, d'un protocole de consultation et d'un protocole de recherche, d'inventaires de modèles de cogestion, etc. et de la mise en place de leurs propres institutions.

La pleine reconnaissance des droits et des territoires des Premières Nations mène inévitablement à une autonomie gouvernementale viable. L'accès aux ressources naturelles, à travers l'autonomie gouvernementale, est essentiel à un développement économique adéquat qui satisfait les besoins réels des Premières Nations.

La principale mission des Premières Nations est d'assurer la préservation de la qualité de la Terre-Mère et la durabilité de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures. Il est possible d'atteindre ce but par l'utilisation des savoirs traditionnels des Premières Nations portant sur la gestion des écosystèmes et la qualité de l'environnement.

Les Premières Nations ont toujours une forte appartenance au territoire ainsi qu'à leurs valeurs traditionnelles et c'est pourquoi une saine gestion de l'environnement, réalisée en partenariat avec tous les intervenants, devient la base d'un véritable développement durable.

Nous souhaitons que ce document encouragera les Premières Nations à développer une réflexion sur leur rôle et leurs responsabilités en termes de développement durable. C'est dans cette perspective que nous avons produit une seconde édition de la stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador et qu'elle se doit d'être respectée par les gouvernements du Québec et du Canada.

Ghislain Picard, Chef régional
Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

CARTE GÉOGRAPHIQUE DES PREMIÈRES NATIONS

Source: Société touristique autochtone du Québec

1. INTRODUCTION

1.1 BREF APERÇU HISTORIQUE

Depuis des temps immémoriaux, les Premières Nations ont vécu en harmonie avec la Terre-Mère et ses ressources. Les pratiques traditionnelles liées à la chasse, à la pêche, à la cueillette de fruits sauvages et de plantes et à l'agriculture ainsi que celles liées à la préparation de médecines, au développement de multiples technologies de transport et d'habitation et aux systèmes social et politique des Premières Nations ont grandement contribué à l'établissement et à la survie des Européens.

L'établissement de sociétés européennes a ébranlé l'organisation sociale et environnementale des Premières Nations en imposant des modèles religieux, économique et politique encore aujourd'hui incompatibles avec les valeurs et pratiques traditionnelles des Premières Nations. Malgré ces bouleversements majeurs, les Premières Nations ont su protéger et conserver les valeurs et les pratiques traditionnelles liées à l'occupation du territoire. La Terre-Mère est toujours au cœur de l'identité des Premières Nations et c'est la raison pour laquelle il est impératif de la protéger en s'assurant d'appliquer, entre autre, ce qui est convenu d'appeler aujourd'hui un véritable développement durable.

Les Premières Nations ont fait face à de nombreux autres bouleversements au cours des derniers siècles. En plus de la prise de contrôle par le gouvernement canadien par le biais de l'imposition de la *Loi sur les Indiens*, des domaines où les Premières Nations avaient leurs propres expertises telles que l'éducation, la santé, la politique, l'économie et l'environnement, ces dernières ont dû aussi s'adapter, tant bien que mal, à de nombreux bouleversements comme la pratique de coupes forestières draconiennes, la pêche et la chasse intensives, l'industrialisation et l'urbanisation accélérées, le développement de grands projets hydroélectriques, la prolifération des moyens de transport donnant ainsi accès aux territoires traditionnels et bien d'autres. Des événements particuliers viennent aussi expliquer, en grande partie, les difficultés rencontrées aujourd'hui par les Premières Nations, soit la création des « réserves indiennes » par le gouvernement canadien et l'obligation d'interner, avec la complicité des communautés religieuses, les enfants des Premières Nations dans les nombreux pensionnats mis en place pour eux.

Toutefois, nous retrouvons des traces de l'influence des Premières Nations sur les territoires en question, soit des sites archéologiques importants et une toponymie qui confirment la présence indélébile des Premières Nations. De nombreux exemples de l'occupation par les Premières Nations de certains territoires peuvent être prouvés par l'utilisation continue des noms suivants : Piekuakami, Chicoutimi, Ashuapmushuan, Tadoussac, Chibougamau, Gaspé, Cascapedia, Matapédia, Québec, Ottawa, Maniwaki, Abitibi, Shawinigan, Maskinongé, Yamachiche, Pohénégamook, Rimouski, Cacouna, Wendake, Kanata, Ahuntsic, Kuujjuak, Toronto et Canada. Aujourd'hui, plusieurs communautés des Premières Nations ont repris l'utilisation de leur nom traditionnel d'origine.

Malgré les ruptures non intentionnelles dont les Premières Nations ont fait l'expérience avec leurs territoires traditionnels et l'imposition de lois et règlements par les gouvernements provincial et fédéral sur ces territoires, les Premières Nations croient qu'il est primordial de préserver et protéger le lien sacré avec la Terre-Mère. Le respect des écosystèmes et de la biodiversité, dont les Premières Nations font partie intégrante, est essentiel pour toute survie des pratiques culturelles et économiques.

Dans une courte période de temps, les Premières Nations sont passées d'un rôle de gestionnaire et de gardien du territoire et de ses ressources, à la tutelle de la *Loi sur les Indiens* du gouvernement fédéral. Depuis ce temps, les territoires et leurs ressources sont exploités par des tierces parties sans le consentement des Premières Nations.

Les Premières Nations demeurent confiantes de pouvoir entretenir une relation de respect mutuel avec les diverses sociétés du Canada. Les Premières Nations tiennent un rôle primordial en assurant l'application de méthodes concrètes de développement durable sur l'ensemble des territoires des Premières Nations qu'elles sont prêtes à partager.

1.2 PRÉOCCUPATIONS SOCIALES ET POLITIQUES

Les Premières Nations font face à des réalités sociales, économiques et politiques particulières très différentes de l'ensemble de celles des autres sociétés du Canada. Il suffit de regarder de près les statistiques disponibles afin de constater l'énorme fossé qui sépare les conditions de vie des Premières Nations de celles des autres peuples de l'Amérique du Nord. Diverses mesures concrètes et urgentes doivent être envisagées afin d'améliorer substantiellement la qualité de vie et le bien être des Premières Nations. Une des solutions préconisées ici est sans aucun doute la promotion d'un développement durable réel. Pour ce faire, certaines actions politiques sont à prendre au plus tôt.

En tant que Nations souveraines et organisées socialement et politiquement depuis longtemps, les Premières Nations sont ouvertes à un partage des territoires et des ressources ainsi qu'à une meilleure répartition de la richesse qui découle de leurs utilisations. Afin d'y parvenir, la signature d'ententes particulières, de règlements ou de traités respectueux et équitables, développés conjointement entre les gouvernements des Premières Nations, du Québec et du Canada, doit être assurée et respectée par tous.

L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) a adopté en 1998 et réaffirmé en 2001, les **26 principes des Premières Nations** qui résument bien la volonté politique de ces dernières. De plus, l'APNQL a développé et adopté, en octobre 2005, un **Protocole de consultation** qui définit les modalités de consultation acceptables pour les Premières Nations du Québec et du Labrador. Ces outils doivent être pris sérieusement en considération par toutes les parties impliquées.

De plus, les principes énoncés dans le rapport de la ***Commission royale sur les peuples autochtones (1996)*** qui sont : la *reconnaissance* et le *respect mutuels*, la *responsabilité* ainsi que le *partage* sont toujours d'actualité. Ce sont là des principes inspirés des valeurs des Premières Nations exprimées lors des audiences de la Commission royale et qui sont au cœur des préoccupations actuelles envers le développement durable.

À cet égard, la présente stratégie de développement durable contient les éléments les plus importants constituant les bases de l'établissement d'une relation durable entre les Premières Nations et les gouvernements.

1.3 PILIERS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

De nombreux ouvrages récents nous amènent à identifier différents piliers du développement durable. Ces piliers sont indissociables les uns des autres; le développement durable se veut être cohérent en considérant ses diverses composantes comme étant égales et interreliées. La vision du monde et du développement chez les Premières Nations est nécessairement holistique. Les piliers ici identifiés sont intimement reliés et nécessitent une attention particulière.

Le pilier **environnemental** se traduit par le maintien de l'intégrité des écosystèmes et la protection des milieux naturels afin qu'il puisse y avoir un avenir devant nous tous. Le pilier **social** réfère au maintien et au développement des acquis sociaux, d'une société en santé qui défend sa culture et sa façon de vivre. Le pilier **économique** se veut être un moteur d'activité et de croissance économiques dont on doit bien mesurer les moyens pour y arriver, afin de ne pas engendrer une dégradation plus grande de l'environnement. Finalement, le pilier **droits des Premières Nations** doit prendre la place qui lui revient et doit servir de parapluie à toutes les autres activités sur les territoires, car le respect de ces droits est essentiel au développement des Premières Nations et à la mise en application des trois autres piliers.

1.4 DÉFIS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Assurer la préservation de la qualité des territoires et de la pérennité des ressources pour répondre aux besoins des générations futures représente un défi de taille. Depuis des millénaires, les Premières Nations ont vécu en harmonie avec la nature en usant de pratiques viables et respectueuses de chasse, de pêche et de cueillette afin que les générations futures puissent bénéficier des mêmes ressources et opportunités que leurs ancêtres. Les connaissances écologiques traditionnelles des Premières Nations doivent être sérieusement reconnues, acceptées et respectées par les autres utilisateurs des ressources. Les Premières Nations ont prouvé, depuis des générations, que l'application de ces connaissances représente un véritable modèle de développement durable.

Le respect de l'équilibre entre les besoins et les exigences environnementales, sociales et économiques devrait être la base de tout projet de développement. Les principes suivants doivent être pris en considération :

Les êtres humains font partie intégrante des écosystèmes et les partagent avec les autres espèces;

Les Premières Nations perçoivent les rapports entre les éléments de la nature (humain, spiritualité, cosmique, animal, végétal, minéral) de manière holistique et égalitaire;

Le territoire (Terre-Mère) est là pour le bien-être de tous les êtres vivants;

La nature est une source fondamentale d'harmonie et de guérison des êtres vivants;

Les Premières Nations appartiennent au territoire et en ont la responsabilité de gestion et de gardiennage;

Les activités des Premières Nations sur le territoire sont conditionnées par la nature (saisons, cycle des migrations, lever et coucher du soleil, cycle lunaire, marées, etc.);

Le respect, le partage et l'entraide sont les bases de la solidarité et de l'harmonie sociale;

Les connaissances traditionnelles sont transmises de génération en génération (technologies, observations, contes, légendes, coutumes, etc.) et partagées par l'ensemble des membres des familles et de la communauté;

Chaque personne est essentielle au bien-être et à la perpétuation de la Nation et de sa culture;

Les cultures, les langues, les histoires et les occupations territoriales, ancestrales et contemporaines, permettent aux Premières Nations de confirmer leur statut distinct;

Les cultures et les pratiques traditionnelles comportent des principes et des valeurs transposables à la notion moderne de développement durable;

Toute forme d'exploitation des ressources naturelles sur le territoire doit se faire en partenariat avec les communautés des Premières Nations concernées et générer des retombées économiques afin d'améliorer leur qualité de vie. Cela doit se faire tout en respectant leurs spécificités culturelles et sans limiter leur droit à poursuivre leurs activités traditionnelles sur leurs territoires;

Les liens indissociables qu'il y a entre les enjeux de développement durable sont : le maintien et la promotion de nos cultures et de nos langues, la préservation de la qualité du territoire, la pérennité des ressources, le développement social, le développement économique, la nécessité de partenariat et la participation aux processus de décision. Ce sont là les composantes du principe de développement durable.

C'est dans cet esprit et dans le respect de ces principes que cette stratégie de développement durable a été rédigée.

1.5 DÉFINIR LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'avenir des Premières Nations dépend du lien sacré et spirituel que ces dernières entretiennent avec la terre. Les Premières Nations sont ouvertes à partager la terre et le seront comme leurs ancêtres l'ont été, les relations étant basées sur les principes d'égalité, de reconnaissance et de respect mutuels ainsi que de partage.

Cependant, les conditions écologiques, économiques, sociales et culturelles ont changé et les Premières Nations ne sont plus les seules à occuper le territoire et à en gérer les ressources. Le développement durable ne doit pas qu'être une adaptation perpétuelle du système économique aux limites que lui imposent les impératifs écologiques.

Il est souvent mentionné que les Premières Nations ont toujours pratiqué le développement durable, que la façon dont les Premières Nations ont su tirer leur subsistance de la nature était sans équivoque « durable ». La difficulté de s'entendre sur une seule et même définition pour l'ensemble des Premières Nations provient du fait que ces dernières sont culturellement et politiquement différentes bien qu'un dénominateur commun soit présent, le lien privilégié avec la Terre-Mère.

Les Premières Nations ont eu l'occasion de réfléchir sur le développement durable lors de diverses activités organisées par l'IDDPNQL. Elles s'entendent pour affirmer que ce n'est pas la définition du développement durable qui importe mais son application. Plusieurs pratiques et comportements peuvent être qualifiés de durables et ont été cités en exemples tels que : le don de graisse d'ours à une autre personne quand on ne l'utilise pas soi-même ou bien la pratique de la chasse limitée à la quantité de gibier nécessaire selon le nombre de personnes à nourrir afin d'assurer la pérennité de la ressource.

On peut affirmer que la vision des Premières Nations sur ce qui a été appelé jusqu'à maintenant le développement durable repose sur les notions d'**équilibre**, de **respect** et de **responsabilisation** afin de protéger les générations futures. La vision holistique qui accompagne ces notions privilégiées doit composer également avec la préservation de la diversité culturelle, le maintien des pratiques liées au territoire ainsi que la transmission des savoirs, des valeurs et des principes qui font la spécificité des Premières Nations.

Bien que la définition de la notion de développement durable la plus répandue soit celle de la Commission Brundtland (1987) qui stipule : « Une forme de développement qui répond aux besoins de la génération actuelle tout en permettant aux générations futures de répondre aux leurs. », il est suggéré que chaque Première Nation présente sa définition de **développement durable équilibré** qui respecterait ses particularités, ses réalités territoriales et son appartenance culturelle.

Les Premières Nations suggèrent de parler d'un développement durable équilibré, ce qui représenterait plus adéquatement la volonté de tenir compte des besoins actuels d'une société de consommation tout en préservant au mieux l'environnement et ses ressources. La définition générale suivante est ressortie des discussions préalables soit : « Le développement durable équilibré répond aux besoins présents sans compromettre les activités des générations futures à leur propre épanouissement. » (Groupe de travail de l'IDDPNQL, février 2005)

2. OUTILS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Depuis le début des années 80, la notion de développement durable aura souvent été au cœur de plusieurs discussions et débats, autant dans les communautés des Premières Nations que dans l'arène politique de nombreux pays. Les Peuples autochtones du monde ont également contribué à cette réflexion par leur participation active mais ardue due, entre autres, au manque de financement et au fait que les délégations officielles des États participant aux rencontres internationales ont rarement été composées de membres des Peuples autochtones. Bien que cette tendance tend à changer, le discours des Premières Nations reste souvent lettre morte et n'exerce que peu d'influence réelle sur les résultats finaux des rencontres internationales portant sur les enjeux liés à l'environnement

La vague de changements au « vert » a donné lieu à la signature de plusieurs conventions et traités internationaux et à la tenue de forums et de rencontres par les pays qui prônent une meilleure protection de l'environnement. Certains de ces traités et conventions devraient avoir des répercussions directes sur les droits des Premières Nations en matière d'accès au territoire, d'utilisation des ressources naturelles, de développement économique et social, d'accès à des redevances pécuniaires et de protection de la propriété intellectuelle sur les savoirs traditionnels.

Voici quelques outils internationaux, signés par le gouvernement du Canada, qui devraient soutenir les Premières Nations dans leur développement durable.

Tel que mentionné précédemment, dans le *Rapport de la Commission Brundtland (1987)*, le développement durable est défini comme suit : « Une forme de développement qui répond aux besoins de la génération actuelle tout en permettant aux générations futures de répondre aux leurs. » De nombreux gouvernements se sont servis de cette définition pour développer leurs politiques en matière de développement durable. Bien que son application réelle soit discutable, il n'en demeure pas moins qu'elle lance les prémisses de base d'une réelle volonté de changer la façon de penser le développement afin d'assurer la pérennité et la qualité du territoire et de ses ressources.

Le Sommet de la Terre de Rio en 1992, événement marquant le 5ième anniversaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), a mis l'accent sur les enjeux environnementaux et sur la nécessité d'une collaboration internationale pour soutenir le développement durable. L'appui international accordé à *Action 21* constitue sans doute l'une des grandes réalisations de la CNUED. *Action 21* (pour le XXIième siècle) est un programme d'action sur les enjeux environnementaux et de développement qui occupe 40 chapitres et 800 pages de documentation. Il représente le plan d'action global dans ce domaine.

Au chapitre 26 d'*Action 21* intitulé : « Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés », on encourage les gouvernements à faire des efforts en vue d'un développement durable qui reconnaît, intègre, promeut et renforce le rôle de ces populations et de leurs communautés.

Résumé du chapitre 26 de l'Agenda 21

a) Reconnaître, intégrer, promouvoir et renforcer le rôle des populations autochtones et de leurs communautés;

b) renforcer la participation active des populations autochtones et de leurs communautés à la formulation, au niveau national, de politiques, lois et programmes ayant trait à la gestion des ressources et à d'autres processus de développement qui peuvent les affecter, et leur donner les moyens de prendre l'initiative de telles propositions;

c) assurer la participation des populations autochtones :

- aux stratégies de gestion et de conservation des ressources;

- au suivi des stratégies en faveur du développement durable.

Le second Sommet de la Terre tenu à Johannesburg, tenu en Afrique du Sud en 2002, souligne les dix ans de l'*Action 21* et remet en question les actions entreprises à ce jour. Lors de ce sommet, le maintien de la diversité culturelle a été adopté comme étant un autre pilier du développement durable. Cette notion touche particulièrement les Premières Nations et les Peuples autochtones du monde car elle est souvent rattachée à la question territoriale.

La Convention sur la biodiversité adoptée en 1992 fait également directement référence aux droits des Premières Nations à la protection des connaissances et la conservation de la diversité biologique, sans toutefois intégrer l'accès au territoire et aux ressources nécessaire à son application. L'article 8(j) stipule que :

Article 8 (j) de la Convention sur la biodiversité

Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra :

« Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, [l'État qui a ratifié la Convention] respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques, et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques. »

La Convention couvre l'ensemble des écosystèmes, des espèces et des ressources génétiques, posant le principe d'un partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources. Le partage de ces avantages et bénéfices fait l'objet d'intenses et nombreuses discussions. Sur le plan du droit international, c'est la première fois que la conservation de la diversité biologique fait partie intégrante du processus de développement. Les pays qui adhèrent à la Convention, juridiquement contraignante, sont dans l'obligation d'en appliquer les dispositions.

Le Protocole de Kyoto sur le changement climatique, signé en 1995 par le Canada et appuyé par le gouvernement du Québec par voie de résolution en 2001, présente des objectifs de réduction de gaz à effet de serre (produits, entre autres, par les automobiles et les industries). De fortes pressions sont exercées afin de faire ratifier le protocole par le plus grand nombre d'États du monde. À ce sujet, les États-Unis refusent à ce jour de ratifier le Protocole de Kyoto bien qu'il soit le pays qui produit le plus de gaz à effet de serre de la planète. Plus près de nous, le *Programme d'action pour les collectivités autochtones et nordiques* (PACAN) du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) octroie du financement aux Premières Nations qui entreprennent de faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre à travers différents projets.

Depuis 1998, l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones de l'Organisation des Nations Unies (ONU), composé de 16 membres dont 8 Autochtones, a le mandat de se pencher sur les secteurs suivants : la santé, l'éducation, l'environnement, la culture, le développement et les droits humains. Un thème précis fait l'objet des sessions régulières du forum.

En décembre 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta la résolution 57/254 faisant de 2005-2014 la *Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable*. L'UNESCO fut désignée responsable de la promotion de la Décennie. Le programme d'application international qu'elle doit élaborer devra améliorer la qualité de l'enseignement et réorienter ses objectifs afin que le développement durable devienne l'une des premières priorités de l'UNESCO et du monde entier.

Enfin, après plus de 20 ans de discussions, le texte de la *Déclaration des droits des peuples indigènes* fut adopté par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, le 29 juin 2006. Le projet doit maintenant être validé par l'Assemblée générale des Nations unies par vote des membres avant la fin de 2006. Si elle est approuvée, la Déclaration permettra notamment d'évaluer l'attitude des États envers les peuples indigènes, car elle reconnaît les droits des peuples indigènes sur leurs terres et leur mode de vie. Bien que le Canada a joué un rôle important dans le processus d'élaboration de la Déclaration, il vota contre son adoption, aux côtés de la Russie. Selon le représentant du Canada, de plus amples discussions sur plusieurs points-clés sont encore nécessaires.

En septembre 2003, le Forum forestier des peuples autochtones, tenu à Québec dans le cadre du Congrès forestier mondial, a donné naissance au Plan d'action de Wendake qui réaffirme les droits des Premières Nations en matière de foresterie et de développement durable. Cet outil a accompagné plusieurs documents, mémoires et rapports produits par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) et son Institut de développement durable.

En février 2005, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) a déposé un avis préliminaire au ministère de l'Environnement et du Développement durable du Québec rappelant que « ...Certains principes de développement durable se trouvent inscrits dans le régime de protection de l'environnement et du milieu social de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) signée en 1975 : le régime prévoit le droit de mener des projets de développement tout en accordant une attention particulière à la protection des Autochtones, de leur société et de leur économie. » (Lettre CCEBJ, février 2005 :1)

Finalement, les gouvernements canadien et québécois se sont également dotés de stratégies et plans d'action portant sur le développement durable. Le premier a obligé tous ses ministères fédéraux à formuler une stratégie de développement durable. À cet effet, le MAINC prépare actuellement sa troisième stratégie qui devrait entrer en vigueur en 2007. Le gouvernement du Québec a préparé un plan de développement durable et un avant-projet de loi qui, après une période de consultation adressée à l'ensemble de la population du Québec, ont été adoptés en 2006. Il est important de rappeler que ces stratégies et plans d'action s'adressent en grande partie au fonctionnement du ministère concerné et non pas aux citoyens.

Bien d'autres outils internationaux existent, qu'ils soient ratifiés ou non par le Canada, tels que la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui comporte des dispositions importantes en matière de droits autochtones et d'accès aux terres, aux ressources et à l'autodétermination et les Conseils nationaux des États, formés lors de la rencontre de Rio en 1992 qui sont composés d'organismes citoyens et qui ont comme rôle de surveiller le travail des gouvernement en développement durable, il reste à les utiliser. Ces outils peuvent être utiles aux Premières Nations qui désirent faire des pressions afin de régler des litiges ou des processus de revendications de toutes sortes.

La Loi sur les Indiens stipule que le gouvernement du Canada est responsable des *Indiens* inscrits. Pour les Premières Nations, cela signifie que le gouvernement du Canada a l'obligation fiduciaire de fournir les ressources humaines, financières, techniques et matérielles afin de répondre aux besoins criants des communautés des Premières Nations en matière de développement durable.

Il s'agit de la philosophie et de l'esprit sur lesquels se base la déclaration de principes : « Nous, Premières Nations, habitons et utilisons pour notre subsistance et notre bien-être spirituel et matériel les écosystèmes des territoires. Nous gérons ce territoire depuis des temps immémoriaux. Nos ancêtres se sont adaptés aux conditions de l'environnement et ont adapté leurs activités traditionnelles au cycle des saisons et de la disponibilité des ressources naturelles. » (Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, 1997)

Il y a un lien étroit entre la qualité du territoire, son développement durable et la santé, le bien-être culturel, social et économique des Premières Nations. Dans ce sens, une stratégie de développement durable doit reconnaître, intégrer, promouvoir et renforcer le rôle des Premières Nations dans les plans de gestion et de conservation du territoire et de ses ressources.

3. ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les Premières Nations font face à des défis sociaux et environnementaux importants. Une volonté d'affirmation de leurs droits sur le territoire et l'atteinte d'une réelle autonomie gouvernementale est au cœur de nombreuses démarches entreprises par les Premières Nations. Afin de parvenir à bien cerner les enjeux auxquels font face les Premières Nations, un état de la situation est démontré à travers cinq sujets expliqués dans cette section: les cultures et les langues, la qualité du territoire et pérennité des ressources, le développement social et économique, la nécessité du partenariat et la participation aux processus de décision.

3.1 CULTURES ET LANGUES

Au Québec et au Labrador, il y a dix Premières Nations distinctes, en plus du peuple Inuit (voir la carte géographique à la p. 7). Ces dix Premières Nations sont aussi diverses linguistiquement que culturellement. Elles entretiennent entre elles des liens privilégiés depuis des millénaires. Plusieurs d'entres elles font partie de la même famille linguistique et partagent des traits culturels communs. Les cultures et les langues sont au cœur de l'identité des Premières Nations.

Les valeurs des Premières Nations en matière de développement durable rappellent la responsabilité individuelle d'apporter une contribution à la protection et à la promotion des cultures et des langues, qui sont les éléments fondamentaux du lien avec les autres composantes de l'univers.

La conception de l'univers, illustrée symboliquement par le Cercle sacré de la vie (monde humain, spirituel, cosmique, animal, végétal, minéral), exprime la relation d'interdépendance des Premières Nations avec tous les autres êtres ou éléments qui le composent.

La préservation des savoirs traditionnels et des croyances est essentielle à la protection des cultures et des langues des Premières Nations dans le monde d'aujourd'hui pour que les futures générations puissent maintenir leur identité culturelle.

Des mesures doivent être prises afin de promouvoir, exprimer, affirmer, protéger et conserver les cultures des Premières Nations dans toute leur richesse et leur diversité. Des mesures de protection et de promotion doivent être appliquées, entre autres, aux plantes médicinales, aux enseignements, aux savoirs traditionnels, aux cérémonies, aux chants, aux danses, aux légendes, aux œuvres d'art, aux travaux d'artisanat, aux objets sacrés, aux lieux historiques et archéologiques ainsi qu'aux sites d'occupation actuels.

Rappelons que l'Article 8 (j) de la Convention sur la biodiversité stipule que les droits à la propriété intellectuelle des peuples indigènes impliquent des bénéfices lorsque l'accès aux ressources naturelles, incluant les ressources génétiques, est autorisé par les groupes concernés. L'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador suivra les résultats des travaux du Groupe de travail sur l'*Accès aux ressources génétiques et le partage des avantages* de la Convention sur la biodiversité.

Les Premières Nations ont subi une rupture avec ces lieux sacrés et leurs composantes. De nombreux artefacts se sont retrouvés dans des musées ou des collections privées, sans aucun respect ni reconnaissance de leur lieu de provenance et de leur signification particulière pour leurs propriétaires. Bien qu'il reste beaucoup à faire afin de réparer les erreurs du passé, plusieurs Premières Nations sont actuellement dans un processus de rapatriement des artefacts, objets sacrés et ossements humains vers leur lieu d'origine. De plus, les recherches multidisciplinaires effectuées auprès des Premières Nations n'ont pas toujours été réalisées adéquatement et les Premières Nations doivent se doter d'une politique afin de mieux contrôler les activités des chercheurs au sein des communautés et des territoires traditionnels.

À cet effet et afin de pallier à un besoin exprimé par plusieurs Premières Nations, le *Protocole de recherche des Premières Nations du Québec et du Labrador* a été adopté par la Table des Chefs de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), le 19 mai 2005 (voir la section Documents de référence).

La protection des langues des Premières Nations est essentielle car les langues représentent une conception particulière du monde, la sagesse ancestrale, les connaissances écologiques traditionnelles et les modes de vie. Elles sont fondamentales pour le développement culturel, social, économique et politique. En effet, l'utilisation continue des langues des Premières Nations est fondamentale à la transmission des valeurs d'une génération à l'autre.

À cet effet, le Conseil en éducation des Premières Nations, dans son rapport de la deuxième Conférence sur les langues autochtones tenue à St-Sauveur en octobre 2004, affirme qu'il y a une interdépendance de la langue, de la culture et des savoirs ancestraux. La protection et la revitalisation de ces éléments sont essentielles malgré les nombreuses difficultés rencontrées par les Premières Nations. Il est recommandé de développer des stratégies proactives et efficaces afin que le gouvernement du Canada reconnaisse de façon officielle les langues autochtones et qu'il s'engage à fournir les ressources nécessaires afin d'assurer la revitalisation, la sauvegarde et la promotion des langues autochtones. Il est également recommandé que les Premières Nations se dotent de mécanismes, ou d'une structure régionale, de défense, de soutien et de promotion des langues autochtones.

En lien avec un des principes de développement durable, soit la qualité du territoire et ses usages durables, il est fondamental de permettre d'assurer le maintien et la promotion des cultures et des langues, à travers les multiples activités culturelles organisées par les Premières Nations.

Dans cet esprit, les Premières Nations doivent avoir la capacité politique et législative de protéger et de promouvoir les cultures et les langues. Les gouvernements fédéral et provincial doivent donc reconnaître pleinement les identités culturelles des Premières Nations par des lois établies en ce sens.

3.2 QUALITÉ DU TERRITOIRE ET PÉRENNITÉ DES RESSOURCES

L'enjeu le plus fondamental du développement durable et des Premières Nations est le lien traditionnel qu'entretiennent les Premières Nations avec la Terre. Ce lien touche aux aspects de développement durable qui sont très importants pour les Premières Nations tout comme la revitalisation des aspects culturels, sociaux, économiques et spirituels qui provient directement de ce lien avec la Terre.

La préservation de la qualité du territoire et de la pérennité de ses ressources sont essentielles au maintien des modes de vie des Premières Nations et sont donc deux des principales composantes du développement durable. Il est primordial que le territoire puisse permettre la pratique des activités de subsistance et l'apport de nourriture traditionnelle. De plus, l'exercice des droits ancestraux, territoriaux et issus de traités et le mode de transmission des savoirs autochtones sont intimement liés à la préservation de la qualité du territoire et de la pérennité de ses ressources. Donc, le rôle de « gestionnaire » et de « gardien » du territoire attribué aux Premières Nations devient indéniable.

Les Premières Nations doivent donc gérer une double tâche dans l'application du développement durable. La première tâche consiste à assurer le respect des écosystèmes et des modes d'utilisation équilibrés du territoire. La deuxième tâche vise à travailler en partenariat avec les autres utilisateurs du territoire pour en améliorer les méthodes d'aménagement et favoriser le développement durable dans le respect des droits et des besoins des Premières Nations.

Nous devrons encourager la formation d'experts provenant des Premières Nations dans les domaines liés à l'environnement, la gestion de l'eau, et à la gestion du territoire et de ses ressources afin qu'ils prennent le rôle de leader pour le développement durable du territoire, et ce, avec les autres utilisateurs des ressources.

Tous les utilisateurs du territoire doivent considérer, dans la préservation et la gestion du territoire et de ses ressources, les éléments suivants :

- Les modèles d'utilisation multiple des ressources (optimiser versus maximiser);
- La polyvalence du territoire (évaluation, inventaire et hiérarchisation des besoins);
- La gestion intégrée des ressources et du territoire (activités de cogestion);
- La gestion intégrée de l'eau et des bassins versants;
- L'aménagement intégré des ressources et l'amélioration et/ou le maintien de la productivité des habitats;
- Les besoins des Premières Nations et des autres utilisateurs dans tous les processus d'aménagement du territoire et de mise en valeur des ressources;
- Le maintien des composantes caractérisant le territoire incluant la biodiversité, l'intégrité des écosystèmes et les habitats fauniques lors de la planification et de la conduite des activités de développement;
- Le rôle des Premières Nations dans le développement futur du territoire et de ses ressources;
- Les risques et menaces potentiels posés par l'introduction d'organismes génétiquement modifiés ou résultant de la bio-ingénierie. L'introduction d'une plante, d'un arbre ou d'une espèce animale génétiquement modifié sur le territoire d'une Première Nation pourrait entraîner des impacts négatifs sur l'ensemble de l'écosystème local.

La participation réelle des Premières Nations dans les développements réalisés en partenariat avec les autres utilisateurs du territoire et dans tous les processus de décision préalables est incontournable afin d'atteindre les objectifs de développement durable identifiés.

Les droits inhérents des Premières Nations à l'accès aux ressources reconnus par la Cour suprême du Canada doivent primer sur le prélèvement des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables. Dans cette perspective, les Premières Nations doivent être associées et considérées comme des participants égaux dans la formulation des lois, politiques et programmes ainsi que dans l'élaboration des stratégies de conservation et de gestion du territoire et de ses ressources. Le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador est basé sur cette perspective. Dans le même esprit, les pratiques de gestion du territoire des Premières Nations doivent faire l'objet d'une reconnaissance par le milieu scientifique.

Finalement, à titre d'exemple, la gestion des conséquences des changements climatiques, les enjeux énergétiques, forestiers et miniers et les stratégies de gestion de l'eau sont des domaines dans lesquels les Premières Nations ont un rôle prédominant à jouer. Les projets de développement liés à ces enjeux exigent la participation active des Premières Nations dans toutes leurs étapes.

3.3 DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE

Les communautés des Premières Nations font face à de grandes difficultés et à de grands défis en matière de santé, de logement, d'éducation et d'instabilité économique. Le maintien d'une qualité de vie devient un défi de taille pour les familles qui doivent faire face à de nombreux obstacles tels que le manque de diversité et de possibilités d'emploi ainsi qu'à un taux de chômage important et un recours à l'assistance social récurrent. La pratique des activités traditionnelles est devenue de plus en plus difficile dû, entre autres, à un manque d'accès à des ressources de qualité ainsi qu'à des barrières sociales et économiques (valorisation sociale, manque d'équipement et de moyen de transport, etc.). Ce sont là des conditions qui mettent en péril l'avenir des jeunes et celui des générations futures.

Les besoins prioritaires immédiats des Premières Nations sont le logement, la santé et l'éducation. Des mesures particulières et urgentes doivent être prises afin de répondre aux nombreux problèmes auxquels font face les Premières Nations et qui mettent en péril leur qualité de vie.

Chez les Premières Nations, les indicateurs de qualité de vie dans les domaines sociaux, économiques, environnementaux, éducatifs et sanitaires sont en dessous de ceux de la population canadienne. Selon l'Indice de Développement Humain des Nations Unies, le Canada se situe au 8ième rang mondial tandis que les Autochtones du Canada arrivent au 63ième rang.
Les conclusions du rapport (mars 2005) du rapporteur spécial des Nations Unies, monsieur Rodolgo Stavenhagen, affirme que les indicateurs économiques, sociaux et humains du bien-être chez les Autochtones sont considérablement inférieurs à ceux des autres Canadiens. Les conditions sociales des Premières Nations ne sont pas prises en considération lors des calculs généraux des performances du Canada.

Ces conditions de vie ne peuvent plus être tolérées. Elles sont en grande partie, sinon en totalité, une des conséquences de la création des « réserves indiennes » par le gouvernement du Canada dès l'adoption de la Loi sur les Indiens en 1876. Afin d'avoir une meilleur compréhension de cette situation historique et actuelle, il est crucial de tenir compte des nombreux bouleversements auxquels les Premières Nations ont dû faire face depuis l'adoption de cette loi qui a été minimalement modifiée en 1985 afin de réparer une des injustices affectant l'ensemble des membres, soit l'amendement C-31 (retour de statut aux femmes autochtones ainsi qu'à leurs enfants).

Afin de pallier aux manques de ressources dans le but d'améliorer les conditions sociales des communautés des Premières Nations, il devient nécessaire de rapatrier les programmes, de prendre le contrôle des pouvoirs décisionnels dans toutes les juridictions et de permettre l'établissement de politiques sociales convenables.

Après plus d'un siècle d'oppression et de tentatives d'assimilation, les Premières Nations veulent restaurer et permettre à tous de mieux comprendre la vision holistique du monde. Tout développement communautaire doit contribuer au meilleur équilibre sur tous les plans : physique, émotionnel, intellectuel et spirituel.

Les Premières Nations doivent établir leurs propres institutions de justice et de sécurité publique. Elles doivent avoir un système de justice davantage conforme aux besoins, préoccupations et identités socioculturelles de leurs membres. De plus, les réseaux d'entraide informelle (aide aux Aînés, aux jeunes familles, aux personnes malades) doivent être reconnus afin d'assurer la responsabilisation des communautés envers leurs membres.

Les Premières Nations croient fermement que la négociation d'ententes et de conventions (traités, accords et protocoles) avec d'autres gouvernements pourraient résoudre les épineux problèmes politiques, administratifs et financiers. Pour ce faire, l'identification des problématiques et la recherche de solutions concrètes par les Premières Nations doivent accompagner ces processus.

Bien que le développement économique soit souvent perçu comme étant la solution clé à tous les obstacles auxquels les communautés des Premières Nations font face, il semble que ce ne soit pas la voie la plus facile à entreprendre. Plusieurs défis sont toujours à relever et certaines politiques doivent être rapidement modifiées afin que les Premières Nations puissent atteindre un niveau de vie décent.

Les Premières Nations doivent avoir accès au financement et aux opportunités pour leur développement économique afin d'atteindre leur autonomie. Il est important que toutes les initiatives de développement d'entreprises par les Premières Nations sur les territoires traditionnels ou ailleurs soient en accord avec les principes de développement durable ainsi que les valeurs fondamentales des Premières Nations. À cet égard, il importe que les Premières Nations puissent exercer un droit de préemption sur la mise en valeur du territoire et de ses ressources.

Les programmes et les projets de développement économique qui sont destinés aux Premières Nations doivent être adaptés aux besoins écologiques, sociaux et culturels de ces dernières. La participation active et la prise en compte des valeurs fondamentales des Premières Nations dans la définition de ces programmes et de ces projets sont essentielles afin de mieux orienter leur élaboration, leur planification et leur mise en place et d'obtenir des résultats concluants.

Il va de soi que la participation réelle des Premières Nations veut aussi dire qu'il doit y avoir un partage équitable des retombées sociales et économiques du développement. Cette notion de partage demeure une valeur sociale importante pour les Premières Nations.

La mise en place d'une stratégie de développement durable orientée vers une participation et un contrôle accrus des Premières Nations dans les activités de développement qui se déroulent sur le territoire soulève le besoin d'acquérir des compétences techniques afin d'intervenir autant sur la base de la préservation de nos besoins que sur les exigences du développement. Les programmes de formation doivent donc permettre l'accès à toute la gamme de compétences nécessaires pour assumer cette responsabilité.

À titre d'exemple, la reconnaissance et le contrôle de la propriété intellectuelle (connaissances écologiques traditionnelles, les arts, l'artisanat, la transformation des plantes médicinales, les activités touristiques, etc.) des Premières Nations sont des étapes incontournables. Les programmes de formation abordent trop peu ces aspects du développement, il faut que cette situation soit corrigée.

Il existe des contraintes empêchant les Premières Nations de se donner une assise économique solide. Il s'agit des contraintes de la Loi sur les Indiens et des difficultés d'accès au crédit, au financement, au capital, au soutien à l'investissement ainsi qu'au territoire et à ses ressources.

Évidemment, tous ces éléments doivent être pris en considération dans les discussions conduisant à l'établissement d'un véritable partenariat sur le territoire.

Enfin, divers outils ont été élaborés afin de mieux cerner les embûches et les solutions auxquelles sont confrontées les Premières Nations. Le développement d'une grille d'analyse en développement durable a été réalisé par l'Institut de développement durable, en partenariat avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC). Cette grille permet aux communautés de s'autoévaluer et d'identifier les forces et les faiblesses avec et sur lesquelles elles devront travailler. De plus, le Forum socioéconomique des Premières Nations attendu pour le mois d'octobre 2006 permettra aux communautés de faire un bilan de leur développement et d'identifier les objectifs à atteindre afin que le développement juste et équitable devienne une réalité.

3.4 NÉCESSITÉ DU PARTENARIAT

L'exploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables sur le territoire par des tiers sans notre participation est inacceptable dans un pays signataire de chartes internationales portant sur le respect des droits et libertés.

Les Premières Nations, fidèles à leurs valeurs traditionnelles de respect, de partage et d'entraide, recherchent une coexistence harmonieuse et pacifique avec tous les autres citoyens. La coexistence devrait nécessairement prendre la forme d'un partenariat basé sur le consentement mutuel des parties et sur une relation de confiance durable. Ainsi, aucun projet de développement situé sur les territoires des Premières Nations ne devrait se faire sans la participation éclairée des Premières Nations concernées. Les Premières Nations ont également le droit de refuser un développement sur les territoires s'il est jugé non pertinent.

Le fait d'établir un véritable partenariat dans lequel les Premières Nations sont impliquées en amont de la conception des projets, de la prise de décision et des interventions sur le territoire constitue le véritable défi pour tous ceux et celles qui veulent réaliser un développement durable.

Le partenariat implique d'abord une reconnaissance mutuelle, de gouvernement à gouvernement, d'égal à égal. Il se bâtit sur une relation de confiance durable qui se développe entre les partenaires.

Même si les Premières Nations respectent le principe de la coexistence harmonieuse, qui en appelle aux valeurs et aux principes traditionnels, les ponts sont quelquefois difficiles à établir entre des peuples dont les moyens d'action sur le territoire sont aussi disproportionnés. L'approche communautaire des Premières Nations exige des consultations et des consensus qui demandent quelquefois des échéanciers difficilement compatibles avec les impératifs du développement empressé.

Les Premières Nations doivent être des intervenantes de premier plan dans la gestion de l'eau, la gestion des territoires et dans la mise en valeur des ressources. Les valeurs fondamentales et les modes de gestion des territoires ainsi que les connaissances des écosystèmes et le respect qui leur est porté a permis de traverser l'épreuve du temps. L'épreuve du temps étant l'objectif fondamental du développement durable, la prise en compte des valeurs et pratiques des Premières Nations doit être au cœur des pourparlers portant sur des projets de développement qui appellent au partenariat.

3.5 PARTICIPATION AUX PROCESSUS DE DÉCISION

Les Premières Nations doivent participer à toutes les étapes du processus de prise de décision sur tout projet qui les concerne ou qui affecte leurs droits, territoires et communautés. Les décisions prises au sujet des projets de développement doivent être convenues avec les Premières Nations concernées à la suite d'une consultation adéquate de ces dernières. Afin de remplir convenablement l'obligation de consulter et d'accommoder les Premières Nations, le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador, octobre 2005, a été élaboré par les Premières Nations.

La reconnaissance des pouvoirs et des responsabilités des Premières Nations exige que les gouvernements n'agissent plus unilatéralement en leur nom. Malgré cela, la Loi sur les Indiens continue d'être maintenue et le gouvernement fédéral doit continuer d'assumer ses responsabilités fiduciaires à l'égard des Premières Nations.

Des mesures particulières doivent être prises lorsqu'un projet de développement est prévu sur tous les sites et en particulier sur ceux identifiés comme étant sacrés, patrimoniaux et historiques. Plusieurs de ces sites ont été détruits ou non considérés comme des sites d'importance majeure ou encore récupérés par d'autres groupes de la société. Ces pratiques sont jugées inacceptables par les Premières Nations.

Pour les territoires faisant l'objet de traités ou de conventions, les processus de décision ainsi que les règles prévues auxdits traités ou conventions doivent être respectés.

Afin de confirmer les droits des Premières Nations sur les prises de décision qui les concernent, plusieurs jugements de la Cour suprême du Canada ont légiféré en ce sens. Voici quelques passages de ces jugements rappelant ces obligations :

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010
...le droit de choisir les utilisations qui peuvent être faites de ces terres, sous réserve de la restriction ultime que ces usages ne sauraient détruire la capacité de ces terres d'assurer la subsistance des générations futures de peuples autochtones, indique qu'il est possible de respecter les rapports de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones à la prise des décisions concernant leurs terres. Il y a toujours obligation de consultation et, dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation.

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73
L'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs intérêts découle du principe de l'honneur de la Couronne, auquel il faut donner une interprétation généreuse... L'obligation de consulter et d'accommoder fait partie intégrante du processus de négociation honorable et de conciliation qui débute au moment de l'affirmation

de la souveraineté et se poursuit au-delà de la reconnaissance formelle des revendications... La prise de mesures de consultation et d'accommodement avant le règlement définitif d'une revendication permet de protéger les intérêts autochtones et constitue même un aspect essentiel du processus honorable de conciliation imposé par l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982

Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet), [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74

«Le principe de l'honneur de la Couronne ne peut recevoir une interprétation étroite ou formaliste. Au contraire, il convient de lui donner plein effet afin de promouvoir le processus de conciliation prescrit par le par. 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982... Cette obligation peut, à son tour, donner lieu à l'obligation de trouver des accommodements aux préoccupations des Autochtones. La volonté de répondre aux préoccupations est un élément clé tant à l'étape de la consultation qu'à celle de l'accommodement.»

4. SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Afin d'assurer la prise en considération et la mise en œuvre nécessaires des enjeux présentés, une série de solutions et de recommandations a été identifiée. Prenez note que les solutions et recommandations ne sont pas placées en ordre de priorité. Elles sont toutes d'une importance cruciale pour les Premières Nations. Également, afin d'identifier les solutions et recommandations qui conviendront aux communautés et Premières Nations, l'IDDPNQL a développé un outil d'analyse qui permet de réaliser le portrait de développement durable d'une communauté. La grille d'analyse en développement durable est disponible pour les Premières Nations qui désireraient la mettre en œuvre.

4.1 CULTURES ET LANGUES

Reconnaître les pouvoirs politiques, législatifs et exécutifs des Premières Nations quant à l'administration et à la formulation de lois, politiques et programmes ayant trait aux cultures et aux langues.

Intégrer les valeurs, les concepts et les savoirs des Premières Nations au développement des lois, politiques et programmes culturels et linguistiques afin de mettre en valeur l'expression culturelle et linguistique ainsi que l'identité et la propriété intellectuelle.

Favoriser la participation des Premières Nations aux processus décisionnels nationaux et provinciaux ayant trait aux cultures et aux langues.

Promouvoir, exprimer, affirmer, protéger, conserver et rétablir les cultures et les langues, les coutumes, les croyances et les activités traditionnelles des Premières Nations afin d'en assurer la transmission de génération en génération.

Respecter l'autonomie des communautés des Premières Nations ainsi que leurs visions, leurs valeurs et leurs besoins distincts.

Protéger et recenser les sites sacrés, culturels, patrimoniaux et historiques ainsi que les artefacts afin d'assurer l'accès prioritaire aux Premières Nations.

Encourager l'utilisation des langues des Premières Nations lors des communications (milieux de travail, communautés, familles).

Favoriser l'approche holistique et traditionnelle pour le maintien et la promotion des cultures et des langues des Premières Nations.

Promouvoir l'éducation de niveaux secondaire et postsecondaire dans les domaines liés aux cultures et aux langues.

Faire reconnaître les institutions politiques et scolaires, l'importance des cultures et des langues ainsi que l'importance de leur pérennité chez les Premières Nations.

4.2 QUALITÉ DU TERRITOIRE ET PÉRENNITÉ DES RESSOURCES

Doter les Premières Nations de pouvoirs politiques, législatifs et exécutifs quant à l'administration et à la formulation de lois, politiques et programmes ayant trait à la gestion du territoire et de ses ressources.

Intégrer les valeurs, les concepts, les connaissances et les pratiques des Premières Nations au développement des lois, politiques et programmes de gestion du territoire afin de participer activement aux stratégies de gestion et de conservation des ressources.

Promouvoir l'expertise et les expériences millénaires des Premières Nations en matière de développement durable en incluant leur importance actuelle et historique dans l'application et la définition du concept de développement durable, tout comme l'expertise du savoir dit « scientifique ».

Assurer la participation des Premières Nations aux processus décisionnels nationaux et provinciaux ayant trait à la gestion du territoire et de ses ressources, renouvelables et non renouvelables, en tenant compte de l'utilisation traditionnelle des écosystèmes.

Assurer la participation des Premières Nations aux processus décisionnels nationaux et provinciaux sur les initiatives sur la gestion intégrée des bassins versants (St-Laurent et les Grands Lacs)

Réduire et gérer efficacement les déchets découlant des activités humaines et industrielles sur le territoire tout en minimisant les risques de contamination environnementale.

Encourager et supporter les initiatives utilisant des technologies écologiquement plus appropriées afin de renforcer l'expertise des Premières Nations en matière de développement durable, tel que le domaine de l'énergie éolienne par exemple.

Proposer des alternatives économiques qui diffèrent des projets habituels (centrale hydro-électrique) et promouvoir l'établissement d'un quartier sain et écologique dans les communautés (projet Kanata de Kahnawake).

Dresser des modèles de gestion des ressources qui arriment les principes des économies traditionnelles des Premières Nations (approche holistique) aux théories sur la gestion durable des ressources.

Encourager le recours aux connaissances écologiques traditionnelles des Premières Nations, telles que l'utilisation des plantes médicinales et les méthodes de prélèvement faunique respectueuses.

Promouvoir l'éducation de niveaux secondaire et postsecondaire dans les domaines liés à la gestion de l'eau, la gestion du territoire et de ses ressources avec l'aide de campagnes de sensibilisation sur les métiers dans le domaine de l'environnement.

Obtenir le financement sur une base récurrente afin de permettre aux Premières Nations de respecter les obligations quant à la gestion du territoire et de ses ressources.

Renforcer la participation des Aînés, des femmes et des jeunes dans les domaines liés à la gestion de l'eau, du territoire et de ses ressources.

Favoriser les échanges intercommunautaires pour toute question liée à la préservation de la qualité du territoire et de ses ressources; le réseau de l'IDDPNQL peut servir de canal de communication pour ce faire.

4.3 DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE

Doter les Premières Nations de pouvoirs politiques, législatifs et exécutifs quant à l'administration et à la formulation de lois, politiques et programmes ayant trait au développement social et économique.

Intégrer les valeurs, les concepts et les connaissances des Premières Nations au développement des lois, politiques et programmes de développement social et économique.

Participer aux processus décisionnels nationaux et provinciaux ayant trait au développement social et économique.

Développer des indicateurs sociaux appropriés afin de mesurer les impacts d'une stratégie de développement sur le mode de vie et les conditions de vie des Premières Nations.

Rétablir l'équité entre les communautés des Premières Nations et les municipalités et villes environnantes en termes d'indicateurs socioéconomiques, notamment en matière de santé, d'éducation, de qualité de vie ainsi que de revenu familial, d'opportunité d'emploi et de développement économique.

Reconnaître les pouvoirs nécessaires aux Premières Nations afin d'assurer un contrôle holistique des programmes sociaux, culturels, économiques ainsi que ceux portant sur l'emploi et la formation.

Instaurer une économie sociale basée sur la contribution de chaque membre de la communauté afin de favoriser une harmonie sociale et communautaire.

Promouvoir l'éducation de niveaux secondaire et postsecondaire dans les domaines liés à la santé et aux services sociaux ainsi que dans les domaines du développement de l'économie.

Reconnaître l'expertise des Aînés, des femmes et des jeunes dans les domaines liés à la santé et aux services sociaux ainsi qu'au développement de l'économie.

Améliorer les programmes en place et développer de nouveaux programmes permettant aux Premières Nations d'améliorer leur qualité de vie.

Doter les Premières Nations d'institutions et de juridictions en matière de justice et de sécurité publique qui correspondent aux réalités actuelles.

Doter les Premières Nations d'équipements et de technologies appropriées et assurer la formation certifiée des opérateurs afin d'assurer une eau potable.

Assurer un partage équitable des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles, des activités d'expression culturelle ainsi que toute autre forme d'activité économique impliquant les Premières Nations, tout en respectant les valeurs traditionnelles.

Favoriser l'accès au capital de risque, au crédit, au financement, au soutien à l'investissement et aux infrastructures afin de permettre la diversification des activités économiques.

4.4 PRINCIPES DU PARTENARIAT

Les Premières Nations encouragent toute activité réalisée en partenariat avec divers intervenants. La coexistence respectueuse, bien que complexe, entre les Premières Nations est basée sur un consentement mutuel et l'établissement d'une relation de confiance.

Un des fondements du partenariat demeure la pleine participation des Premières Nations dès le début de l'élaboration de projets de développement jusqu'à leur aboutissement.

Les Premières Nations, de même que les partenaires potentiels, doivent s'assurer que les projets de développement respectent les critères et concepts de développement durable.

Les retombées économiques des projets de développement doivent être équitablement partagées entre les partenaires afin d'assurer l'égalité des rapports entre eux.

Le respect des ententes prises entre les partenaires doit être assuré, en cas contraire, ces ententes ne peuvent plus être considérées en tant que réel partenariat.

Les Premières Nations ont le droit de refuser le partenariat s'il est jugé non respectueux des principes préétablis.

4.5 PARTICIPATION AUX PROCESSUS DE DÉCISION

Les Premières Nations doivent être pleinement impliquées dès le tout début des discussions pouvant conduire à un processus de prise de décision. Cette implication doit être continue et concluante afin de satisfaire aux parties en cause.

La prise en compte des valeurs, des concepts et de l'expertise des Premières Nations doit être assurée dans tout processus de prise de décision.

Les leaders des Premières Nations doivent adhérer au principe d'imputabilité envers leurs membres lors de leur participation au processus de prise de décision. Leur pleine participation au processus se doit d'être continue malgré les obstacles et embûches qui pourrait survenir.

Assurer la reconnaissance du droit de veto des Premières Nations dans les processus de prise de décision, et ce, pour tout projet de développement soumis à ces dernières. Convenir à l'avance des mécanismes d'appel, de médiation et d'arbitrage lors de cas litigieux tel qu' indiquer dans le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Les ressources financières et techniques nécessaires au processus de prise de décision propre aux Premières Nations doivent être assurées depuis le début et tout au long de leur participation dans le processus

CONCLUSION

Cette nouvelle version de la stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador tente de présenter les principes et les grandes lignes de ce qui est maintenant convenu d'appeler le **développement durable équilibré**. Cette stratégie n'a pas la prétention de couvrir tous les aspects du développement durable, bien que des efforts particuliers aient été faits afin de prendre en considération l'ensemble des commentaires émis par les Premières Nations ayant participé à l'exercice. Il est souhaité que les Premières Nations utilisent cet outil afin de promouvoir l'application du développement durable.

La pratique d'un réel développement durable par les Premières Nations vise à retrouver un équilibre entre l'usage des territoires et des ressources et la nécessité de développement social et économique. Le respect et la reconnaissance des droits et des besoins des Premières Nations sont les pierres angulaires de la présente stratégie qui a enclenché un processus irréversible vers l'autonomie politique et économique.

Afin d'obtenir des résultats plus concrets dans le domaine du développement durable et de la gestion des ressources, un plan d'action sur trois années (2006-2009) a été élaboré par l'IDDPNQL. Dû au manque de financement récurrent, il fut impossible de détailler les activités suggérées pour les deux dernières années du plan d'action. Ce plan d'action peut être modifié en tout temps afin de répondre aux besoins de l'APNQL et des communautés des Premières Nations tel que requis.

Nous vous invitons à faire preuve d'innovation dans votre usage du territoire et de ses ressources ainsi que dans toutes vos pratiques de mise en valeur et de protection du territoire afin d'atteindre un développement durable équilibré.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCES

Affaires indiennes et du Nord Canada (2004), *Stratégie de développement durable 2004-2006. Ensemble sur la bonne voie : Un avenir viable pour les collectivités des Premières Nations des Inuit et du Nord*, Ottawa, 57 p.

Assemblée des Premières Nations, *Accord politique entre les Premières Nations et la Couronne fédérale : Étapes en vue de l'autodétermination et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations à la suite de la retraite du Cabinet*, http://www.afn.ca/article.asp?id=1219

Assemblée des Premières Nations(2005), *Commentaires sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement(1999) destinés à être intégrés dans les conseils du Ministre Dion adressé au Comité parlementaire de l'environnement et du développement durable*, 11 février 2005, 10 p.

Assemblée des Premières Nations, *First Nations Environmental Stewardship Action Plan*, http://www.afn.ca/article.asp?id=125

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*, préparé par l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, octobre 2005, 33 p.

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Protocole de recherche des Premières Nations du Québec et du Labrador*, mai 2005, 79 p.

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador*, novembre1997, 44 p.

Assemblée nationale, Ministère de l'Environnement (2004), *Avant-projet de loi : Loi sur le développement durable*, Québec, 15 p.

Centre de droit international du développement, *Consultation publique. Plan de développement durable du Québec : Mémoires diffusés*, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/memoires/index4.htm#longueuil

Center for Indigenous Environmental Resources, *A vision of environmental excellence by First Nations, for First Nations*, 12 p.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Rapport de la Commission Brundtland.* 1987.

Commission royale sur les peuples autochtones. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. 1996.

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, *Consultation publique. Plan de développement durable du Québec : Mémoires diffusés*, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/memoires/index4.htm#longueuil

Comité consultatif de l'environnement Kativik, *Consultation publique. Plan de développement durable du Québec : Mémoires diffusés*, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/memoires/index4.htm#longueuil

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. *Action 21.* 1992.

Conseil en éducation des Premières Nations, *Rapport de la 2ième Conférence sur les langues autochtones tenue le 24-25 et 26 octobre 2004*, http://www.cepn-fnec.com/fra/index.html

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCES (Suite)

Conseil Tribal Mamuitun, *Consultation publique. Plan de développement durable du Québec :-Mémoires diffusés*, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/memoires/index4.htm#longueuil

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010

Environnement Québec, *Evolution du concept de développement durable au Québec*, http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/evol-concept.htm

Gouvernement du Québec, Naskapis of Schefferville Band, Société d'énergie de la Baie James, Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec), Grand Council of Crees (of Québec) et Northern Québec Inuit Association. *Convention du Nord-Est québécois*. 1978.

Gouvernement du Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec), Grand Council of Crees (of Québec), Cris de la Baie James, Northern Québec Inuit Association, Inuit du Québec, Inuit de Port Burwell et Gouvernement du Canada. Convention de la Baie James et du Nord québécois. 1975.

Guay, Louis et autres (2004), *Les enjeux et le défis du développement durable : connaître, décider, agir, Québec*, Les presses de l'Université Laval, 370 p.

Institut du développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, Compte rendu du comité technique de l'IDDPNQL tenu le 2 et 3 février 2005 à Sainte-Foy.

Institut du développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, Compte rendu du première exercice de révision de la Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, tenue les 24 et 25 novembre 2004 à Wendake.

Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. 1-5.

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73

Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet), [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74

Prendergast, Kate, *Intellectual Property Rights: Do they work fo rthe poor ?*, http://www.islamonline.net/English/Science/2005/08/article01.shtml

Québec, Ministère de l'Environnement (2004), *Plan de développement durable du Québec : Document de consultation*, Québec, 43 p.

Québec, Ministère de l'Environnement (2004), *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007*, Québec, 109 p.

Torres Strait Regional Authority, *Torres Strait development plan 2002-2004*, 2002, 30 p.

Yorn, Chakda et autres (2004), Document de travail. Réflexions stratégiques sur la gestion du développement autochtone : Esquisse d'un programme de recherche, Sherbrooke, 32 p.

PRINCIPAUX SITES INTERNET

1. Alberta Environment
http://www3.gov.ab.ca/env/regions/neb/rsds/rsds final.pdf

2. Autorité régionale de Torres
http://www.tsra.gov.au/pdf/DevPlan 0204.pdf

3. Assemblée des Premières Nations
http://www.afn.ca/

4. Centre for Indigenous Environmental Ressources
http://www.cier.ca/

5. Conseil en Éducation des Premières Nations
http://www.cepn-fnec.com/

6. Helios
http://www.centrehelios.org

7. Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador
http://www.iddpnql.ca/

8. Ministère des affaires indiennes et du Nord du Canada
http://www.ainc-inac.gc.ca/sd/sdd0406 f.html

9. Ministère du Développement durable, environnement et de parcs Québec
http://www.mddep.gouv.qc.ca/

10. Réseau québécois de femmes en environnement
http://www.rqfe.org/

PLAN D'ACTION EN DÉVELOPPEMENT DURABLE 2006-2009

DURÉE	ACTIVITÉ	ACTIONS	ORGANISME RESPONSABLE
ANNÉE 2006-2007	Recherche de financement de base sur trois ans (2006 à 2009) Diversification des sources de financement	• Les demandes de budget et de financement doivent être préparées et soumises au MAINC pour le financement de base de l'IDDPNQL; • Des demandes de financements doivent être adressées à divers bailleurs de fonds.	IDDPNQL
	Définition et implantation d'une nouvelle structure pour l'IDDPNQL. (Assemblée générale et conseil d'administration ou autre formule)	• Analyse de la structure actuelle de l'IDDPNQL; • Analyse des structures des autres organismes de l'APNQL; • Préparation des convocations et d'une ébauche de termes de référence.	IDDPNQL Comité technique
	Nouvelle stratégie de développement durable	• À la suite à la révision de la stratégie de développement durable de 1997, une première diffusion au Comité technique est réalisée; • Présentation de la stratégie à la Table des Chefs de l'APNQL pour son adoption finale; • Promotion de la nouvelle stratégie de développement durable 2006.	IDDPNQL Comité technique Comité forestier Groupe de travail sur l'énergie
	Rencontres des membres du Comité technique de l'IDDPNQL	• Organiser une rencontre des membres du Comité technique; • Tenir la première assemblée générale de l'IDDPNQL; • Redéfinir le rôle du Comité technique de l'IDDPNQL.	IDDPNQL Comité technique
	Comité forestier des Premières Nations	• Assurer le financement des travaux du Comité forestier; • Revoir les stratégies forestières, les tables forestières ainsi que les modes de consultation proposés; • Participer aux travaux du Comité de gestion du PFPN et autres comités; • Faire le suivi des divers dossiers forestiers.	IDDPNQL Comité forestier
	Groupe de travail sur l'énergie	• Assurer le financement des travaux du Groupe de travail sur l'énergie; • Revoir les stratégies énergétiques et assurer la place des Premières Nations dans les développements énergétiques; • Promotion de l'énergie éolienne (comité de travail et divers projets); • Réalisation des profils énergétiques des communautés; • Lutte contre les changements climatiques (Conférence de l'ONU)	IDDPNQL Groupe de travail sur l'énergie
	Grille d'analyse en développement durable	• Promotion de l'outil auprès des Premières Nations; • Suivi des projets-pilotes avec la communauté de Manawan et autres communautés; • Mise à jour de la grille d'analyse de façon continue.	IDDPNQL

PLAN D'ACTION EN DÉVELOPPEMENT DURABLE 2006-2009 (Suite)

DURÉE	ACTIVITÉ	ACTIONS	ORGANISME RESPONSABLE
ANNÉE 2006-2007 (SUITE)	Espèces en péril	• Tenue d'un atelier de travail sur les espèces en péril (janvier 2006); • Suivi des projets des Premières Nations concernées; • Faire la promotion du Fonds autochtone sur les espèces en péril.	IDDPNQL
	Promotion du Protocole de consultation	• Projets-pilotes avec les Premières Nations afin de définir des modèles de consultation appropriés; • Développement de critères et d'indicateurs permettant de mesurer si une consultation est adéquatement réalisée.	IDDPNQL
	Promotion du Protocole de recherche	• Présentation du protocole selon les demandes des Premières Nations et institutions de recherche; • Traduire le formulaire de consentement et autres outils dans les langues des Premières Nations; • Développer d'autres outils liés à la recherche.	IDDPNQL Autres commissions de l'APNQL
	Profils et inventaires	• Réaliser le profil énergétique des communautés des Premières Nations (déjà 3 communautés en projet-pilote); • À la suite à l'inventaire des systèmes d'aqueduc des communautés du Québec, assurer la suite du dossier; • Réaliser des profils et des inventaires selon les demandes des Premières Nations.	IDDPNQL
ANNÉE 2007-2008 et 2008-2009	Campagne sur les métiers en environnement	• Réaliser un inventaire des membres des Premières Nations qui travaillent dans le domaine de l'environnement; • Dresser une liste des métiers dans le domaine et en faire la promotion; • Identifier les formations existantes et à venir dans le domaine.	IDDPNQL
	Séminaire sur la propriété intellectuelle (suite de décembre 2003)	• Sonder l'intérêt de tenir un second événement (séminaire) sur la propriété intellectuelle; • Identifier les partenaires potentiels et les sujets à traiter (droits d'auteur par exemple); • Examiner les possibilités de financement pour la tenue d'un événement.	IDDPNQL Autres organismes
	Suites du Forum forestier des Peuples autochtones (Septembre 2003)	• Activités de suivi du Forum forestier des Peuples autochtones; • Rassembler les informations nécessaires afin de participer au prochain Congrès forestier mondial en 2009.	IDDPNQL
	Évaluation environnementale	• Développement d'un modèle d'évaluation environnementale.	IDDPNQL
	Participation à des projets de recherche	• Selon les demandes que l'IDDPNQL recevra.	IDDPNQL
	Toutes autres activités demandées	• Selon les mandats donnés à l'IDDPNQL par l'APNQL.	IDDPNQL

ANNEXE C

Guide intérimaire en matière de consultation

auprès des Premières Nations

AMÉRINDIENS ET INUITS DU QUÉBEC

GUIDE INTÉRIMAIRE EN MATIÈRE DE CONSULTATION DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

BRILLER PARMI LES MEILLEURS

Québec

Groupe de travail interministériel sur la consultation des Autochtones

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

Ministère de la Justice du Québec

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Ministère des Transports du Québec

Secrétariat aux affaires autochtones

La présente édition a été réalisée par la **Direction des services à la clientèle du Secrétariat aux affaires autochtones**.

Le document est également accessible en version électronique, à l'adresse suivante : www.autochtones.gouv.qc.ca.

The English version is available on request.

© Gouvernement du Québec, 2006

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 2-550-47052-4 (version imprimée)
ISBN 2-550-47053-2 (version électronique)

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

Note : Le présent document remplace celui qui a été remis en conférence de presse le 11 avril 2006.

INTRODUCTION

Au cours des derniers mois, différentes communautés autochtones ont manifesté un intérêt grandissant pour prendre part, de multiples façons, à des projets de développement économique.

Estimant devoir être consultées et accommodées relativement à tous les projets qui affectent leurs intérêts et leurs droits sur les territoires qu'elles revendiquent, les communautés autochtones ont tour à tour demandé des modifications, des compensations financières, des emplois ou encore l'annulation de projets ou d'activités jugés néfastes pour la préservation des droits qu'elles revendiquent.

Ces demandes s'appuient sur l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droit autochtone. Mentionnons notamment les arrêts *Nation Haïda* c. *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*[1] et *Première nation Tlingit de Taku River* c. *Colombie Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*[2], rendus par la Cour suprême du Canada le 18 novembre 2004 et qui concernent l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les Autochtones, ainsi que l'arrêt *Première nation crie Mikisew* c. *Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*[3] rendu le 24 novembre 2005. Ces décisions, nous le verrons, fixent de nouvelles exigences en matière de droit autochtone.

Plusieurs ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État ont déjà développé, au fil des ans, des pratiques de consultation qui répondent aux paramètres formulés par la Cour suprême du Canada. Dans d'autres cas, cependant, certains ministères se questionnent sur la conformité de leurs pratiques de consultation avec ces paramètres.

Le présent guide vise à définir plus clairement les balises de l'obligation de la Couronne de consulter les communautés autochtones et, s'il y a lieu, de les accommoder. Le guide a été développé par un groupe de travail interministériel mis sur pied à l'été 2005, à la demande du Conseil des ministres.

1. [2004] 3 R.C.S. 511, ci-après désigné « l'arrêt *Haïda* ».
2. [2004] 3 R.C.S. 550, ci-après désigné « l'arrêt *Taku River* ».
3. 2005 CSC 69.

LES OBJECTIFS

En matière de consultation des communautés autochtones, le guide propose des balises à l'intention des différents ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État dont les activités pourraient porter atteinte à certains droits ancestraux revendiqués par les communautés autochtones, sans que ces droits aient été nécessairement définis ou prouvés.

Plus concrètement, le document fournit les lignes directrices permettant de rendre plus opérationnelle l'obligation constitutionnelle, qui incombe au gouvernement du Québec, de consulter les communautés autochtones. Il précise également la notion d'accommodement qui découle, dans certains cas, de l'obligation de consulter.

LA PORTÉE

Le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* s'applique à chacun des ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État[4] lorsqu'une action envisagée peut porter atteinte aux droits revendiqués par une ou des communautés autochtones. En général, les actions à considérer ne concernent pas les terres privées.

Le guide s'applique, d'autre part, aux activités de planification ou d'élaboration de lois et de règlements, ainsi qu'à celles qui en découlent, comme la mise en valeur du territoire et des ressources naturelles. Il s'applique également aux politiques gouvernementales pouvant affecter les droits revendiqués par des communautés autochtones.

Il importe toutefois de préciser que le guide n'entend pas régler la question de la reconnaissance des droits ancestraux ou de ceux issus de traités pour chacune des communautés autochtones, ni aborder des éléments plus globaux présentement discutés avec certaines d'entre elles. Ces questions devront être débattues au moyen des processus déjà convenus, entre autres dans le cadre de la négociation territoriale globale à laquelle participe le gouvernement fédéral. L'objectif ici est d'assurer la juste prise en considération des droits et des intérêts des communautés autochtones, dans le cadre actuel de l'activité gouvernementale.

Compte tenu du fait que certaines modalités touchant la consultation et la participation à la gestion ont été définies sur le territoire de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi que de la Convention du Nord-Est québécois, le degré de consultation découlant des arrêts *Haïda* et *Taku River* pourra être assez limité, voire inexistant. De plus, le guide ne s'applique pas lorsque des mesures particulières de consultation ont déjà été convenues avec les communautés autochtones, notamment dans le cadre d'ententes sectorielles.

4. Dans le but d'alléger le texte, le terme *ministère* s'applique ici aux organismes ainsi qu'aux sociétés d'État du gouvernement du Québec.

L'OBLIGATION DE CONSULTER

Afin de mieux saisir les fondements légaux de l'obligation de la Couronne de consulter les communautés autochtones, seront exposés ici les principaux jalons de l'évolution du droit autochtone des dernières décennies, et plus spécialement l'importance des arrêts *Haïda* et *Taku River.*

L'évolution du droit autochtone

Le droit autochtone a connu depuis les quinze dernières années un développement considérable. On peut néanmoins situer le début de la révolution en ce domaine au commencement des années soixante-dix, lorsque la Cour suprême du Canada, par l'arrêt *Calder*, a indiqué que l'existence des droits ancestraux des Autochtones ne dépendait pas nécessairement de leur reconnaissance par la Couronne, mais du fait qu'ils vivaient en sociétés organisées sur des terres, comme le faisaient leurs ancêtres depuis des temps immémoriaux.

Au chapitre des droits autochtones, on trouve les droits ancestraux, lesquels s'étalent le long d'un spectre et se subdivisent en quatre catégories. De manière générale, un droit ancestral est une activité qui consiste en un élément d'une coutume, d'une pratique ou d'une tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive d'une communauté autochtone avant l'arrivée des Européens et qui perdure. Les droits ancestraux se rattachent donc à des activités qui sont en relation avec le mode de vie des Autochtones.

En ce qui a trait aux différentes catégories de droits ancestraux, on trouve, à une extrémité du spectre, ceux qui ne sont pas rattachés à un territoire (p. ex., la langue). Viennent ensuite les droits ancestraux qui s'exercent au moyen d'activités qui ne sont pas spécifiques à un territoire, suivis des droits ancestraux qui s'exercent par l'intermédiaire d'activités étroitement rattachées à une parcelle de territoire. Les activités de chasse, de pêche et de piégeage se trouvent dans ces deux dernières catégories. On trouve enfin, à l'autre extrémité du spectre, le titre aborigène, qui est le droit au territoire lui-même et qui se rapproche du titre de propriété. Le titre aborigène comprend le droit d'occuper des terres et d'utiliser les ressources naturelles de façon exclusive.

Les droits existants des Autochtones, qu'ils soient ancestraux ou issus de traités, sont reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ils bénéficient donc de la protection constitutionnelle. Ces droits, y compris le titre aborigène, ne sont toutefois pas absolus. Les tribunaux reconnaissent que la Couronne peut y porter atteinte dans la mesure où elle peut justifier son action. Essentiellement, pareille justification se rencontre lorsque la Couronne parvient à démontrer qu'elle a agi de manière à véritablement tenir compte de l'existence des droits ancestraux. La consultation peut ainsi servir de preuve de justification.

L'évolution de l'obligation de consulter

Avant les arrêts *Haïda* et *Taku River*, le concept de la consultation des Premières Nations était contenu dans le cadre d'analyse de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les quatre volets du cadre d'analyse de l'article 35 reconnus par la Cour suprême du Canada sont les suivants :

1) Le requérant a-t-il prouvé qu'il exerce un droit ancestral ?

2) Ce droit a-t-il été éteint avant l'entrée en vigueur de l'article 35 ?

3) Est-ce qu'il y a eu atteinte à ce droit ?

4) L'atteinte est-elle justifiée ?

Ainsi, le droit antérieur aux arrêts *Haïda* et *Taku River* semblait exiger que les Autochtones aient prouvé leurs droits avant que la Couronne doive justifier une atteinte à ces droits. En effet, ce n'était qu'à la quatrième étape du cadre d'analyse précédemment mentionné que la Couronne pouvait faire la preuve d'une consultation afin de justifier son atteinte à un droit ancestral ou au droit issu d'un traité.

À cette époque, la consultation était un moyen certes important, mais ce n'était qu'une façon parmi d'autres de permettre à la Couronne de justifier l'atteinte à un droit ancestral. De manière plus précise, dans le cadre d'analyse de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la justification de l'atteinte aux droits ancestraux entraîne l'application d'un critère à deux volets. La Couronne doit démontrer, dans un premier temps, qu'elle a agi dans le cadre d'un objectif législatif régulier, tel un motif de sécurité du public, de conservation ou tout autre motif impérieux et réel. Dans la mesure où l'on conclut à l'existence d'un objectif législatif régulier, il faut examiner le second volet de la question de la justification : les rapports de fiduciaire de la Couronne lorsqu'elle transige avec les Autochtones. C'est dans ce cadre que l'on examinera si, en tentant d'obtenir le résultat souhaité, la Couronne a porté le moins possible atteinte aux droits autochtones, si une compensation financière a été versée ou si les Autochtones ont été consultés.

Dans les arrêts *Haïda* et *Taku River* rendus le 18 novembre 2004, la Cour suprême du Canada a fait état, explicitement ou implicitement, des constats suivants : 1) les recours classiques des Autochtones devant les tribunaux pour faire reconnaître leurs droits sont longs et coûteux ; 2) la voie de l'injonction est pratiquement impossible pour les Autochtones en raison du critère de la balance des inconvénients qui penche généralement en faveur de la Couronne ; 3) les négociations territoriales globales sont par définition un très long processus ; et 4) les accords sur des mesures provisoires sont insuffisants ou impraticables, de telle sorte que le territoire continue à être développé malgré l'existence de recours judiciaires ou de négociations en relation avec les revendications des Autochtones.

C'est pourquoi le plus haut tribunal du pays a établi, dans les arrêts *Haïda* et *Taku River*, que la Couronne avait désormais l'obligation de consulter les communautés autochtones et de prendre en considération leurs préoccupations avant même qu'elles aient établi l'existence de leur titre sur des terres ainsi que leurs droits ancestraux.

Cette obligation de consulter les communautés autochtones découle du principe de l'honneur de la Couronne. Ce principe prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle d'un droit ancestral revendiqué et qu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci. Les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits revendiqués par les communautés autochtones concernent tant les projets de développement nécessitant une intervention de l'État que les activités de planification concernant les terres publiques.

Le contenu de l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones variera selon les circonstances. La Cour suprême du Canada énonce que la nature précise des obligations qui naissent dans différentes situations sera définie à mesure que les tribunaux se prononceront sur cette question. Elle précise par ailleurs que la solidité de la preuve qui étaie l'existence du droit et la gravité des effets préjudiciables sur celui-ci auront des conséquences sur l'étendue de l'obligation de la Couronne.

Elle résume ainsi divers principes applicables à la consultation, dont ceux-ci :

- Les deux parties doivent faire montre de bonne foi.

- La Couronne doit avoir l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des communautés autochtones à mesure qu'elles sont exprimées ; c'est entre autres ce qui est attendu d'un comportement honorable.

- Il faut procéder à de véritables consultations sans qu'il y ait obligation de conclure une entente.

- Les communautés autochtones ne doivent pas contrecarrer les efforts déployés de bonne foi par la Couronne et elles ne devraient pas non plus défendre des positions déraisonnables pour empêcher celle-ci d'agir dans les cas où, malgré une véritable consultation, les parties ne parviennent pas à s'entendre.

Ainsi, le droit d'être consultées dans certaines circonstances ne procure pas aux communautés autochtones un droit de *veto* sur les décisions de la Couronne.

La Cour explique ensuite que les exigences quant à la consultation s'étendent le long d'un continuum. Lorsque la revendication d'un titre aborigène est peu solide, qu'un droit ancestral est limité ou que le risque d'atteinte y est faible, la Couronne n'a qu'à aviser la communauté autochtone intéressée, à lui communiquer des renseignements et à discuter avec elle des questions soulevées par le projet. Si, en revanche, la revendication repose sur une preuve à première vue solide, où le droit et l'atteinte potentielle sont d'une haute importance pour les communautés autochtones et où le risque de préjudice non indemnisable est élevé, il paraît nécessaire de tenir une consultation approfondie pour trouver une solution provisoire acceptable.

Si, à la suite de la consultation, il apparaît que la Couronne doit modifier son projet, la Cour suprême du Canada considère qu'une obligation d'accommodement peut naître. Les communautés autochtones, précise la Cour, n'ont pas de droit de *veto*, mais les intérêts des deux parties doivent être mis en balance et des concessions mutuelles doivent être faites. Donc, il n'y a pas non plus, dans le processus d'accommodement, obligation de parvenir à un accord, mais chaque partie doit s'efforcer de bonne foi de comprendre les préoccupations de l'autre et d'y répondre, le cas échéant.

Autre précision importante apportée par la Cour suprême du Canada, la Couronne demeure seule légalement responsable des conséquences des relations avec des tiers, relations qui ont une incidence sur les intérêts des communautés autochtones. Ainsi, même si la Couronne peut déléguer certains aspects procéduraux de la consultation à des tiers, ces derniers ne pourront être jugés responsables de manquements à l'obligation de consulter.

L'importance des arrêts *Haïda* et *Taku River*

Les arrêts *Haïda* et *Taku River* marquent une certaine rupture avec les principes se rattachant à la consultation qui prévalait antérieurement en ce que les gouvernements ont désormais l'obligation de consulter les communautés autochtones avant même qu'elles aient prouvé l'existence de leur titre sur des terres, ainsi que leurs droits ancestraux.

LA CONSULTATION QUE DOIT MENER LA COURONNE

L'honneur de la Couronne commandant de prendre en considération les droits et les intérêts des communautés autochtones, les ministères doivent donc les consulter et, dans certains cas, les accommoder.

Lorsque la question de la consultation des communautés autochtones se posera, les ministères pourront se référer à leur coordonnateur aux affaires autochtones. De plus, étant donné les conséquences légales du processus décrit ci-dessous, il est nécessaire que les ministères soient conseillés par leur direction des affaires juridiques, en collaboration avec la Direction du droit autochtone et constitutionnel du ministère de la Justice. Un groupe de soutien interministériel, coordonné par le Secrétariat aux affaires autochtones, sera également mis à la disposition des ministères et son fonctionnement sera précisé dès l'amorce des travaux de mise en œuvre du guide.

L'analyse préliminaire

Pour déterminer de façon préliminaire si l'action envisagée risque ou non de porter atteinte à un droit revendiqué par une communauté autochtone, les questions suivantes peuvent être utiles : Des Autochtones sont-ils présents sur le territoire visé ? Ce territoire fait-il actuellement l'objet d'une négociation avec les gouvernements ? Des droits de chasse, de pêche et de piégeage sont-ils connus ou reconnus ? Quelle utilisation font de ce territoire les Autochtones ? L'action envisagée aura-t-elle un impact sur le territoire, les ressources et les activités en cours ?

Dans plusieurs cas, il est possible qu'une action envisagée n'affecte pas une communauté autochtone et, alors, la consultation n'est pas nécessaire. Dans les cas où une action est d'intérêt public, sans pour autant qu'elle ait d'impacts importants sur une communauté autochtone, la consultation pourra se limiter à une transmission d'information par lettre.

Dans tous les cas où l'analyse préliminaire laisse présager une atteinte aux droits et aux intérêts des communautés autochtones, nous proposons des paramètres qui permettent de tenir une consultation adéquate pour que ces communautés puissent préciser la nature des droits qu'elles revendiquent, ainsi que leurs intérêts, et qu'elles puissent expliquer l'atteinte potentielle pouvant résulter de la réalisation d'un projet de développement ou de mise en valeur du territoire et de ses ressources. Chaque ministère doit évaluer les actions envisagées au cas par cas.

Les paramètres d'une consultation adéquate

Les sections qui suivent précisent le cadre de base en matière de consultation des communautés autochtones. Comme il a déjà été mentionné, il est tout à fait possible que les pratiques actuelles de consultation de plusieurs ministères répondent déjà aux orientations proposées dans le présent guide. Les ministères doivent s'en assurer et, le cas échéant, harmoniser leurs pratiques avec ce qu'énonce le guide, de manière à orienter leurs consultations futures des communautés autochtones en considération de leur propre réalité ministérielle.

Les objectifs d'une consultation adéquate

- Permettre à la Couronne de fournir l'information pertinente quant à l'action envisagée (p. ex., lorsque cela est possible, la portée de l'action, les paramètres techniques, le coût, etc.) et lui permettre de préciser ses intérêts ainsi que ceux des populations visées tant autochtones que non autochtones.

- Permettre aux communautés autochtones d'expliquer de façon précise et claire la nature de leurs droits et intérêts en regard de l'action projetée.

- Permettre aux communautés autochtones d'expliquer précisément et clairement de quelle façon l'action envisagée aura des incidences sur leurs droits et leurs intérêts.

- Établir les moyens devant permettre de concilier les droits et les intérêts des communautés autochtones avec l'action gouvernementale projetée et présenter les possibilités d'accommodement, le cas échéant.

Les principes devant guider le processus de consultation

- Les parties doivent faire preuve de bonne foi et d'ouverture.

- La Couronne doit tenir compte des droits et des intérêts des communautés autochtones.

- Les communautés autochtones ont l'obligation de participer au processus et de faire connaître leurs droits et leurs intérêts de manière précise et claire, eu égard à l'action envisagée.

- Les parties ont l'obligation de rechercher des solutions d'accommodement, le cas échéant.

- Les parties doivent accepter de composer avec les contraintes de temps nécessaires à la réalisation de l'action projetée.

Qui consulter

Les conseils de bande des communautés autochtones touchées par l'activité envisagée doivent être consultés.

La participation des tiers à certaines étapes du processus

L'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones incombe à la Couronne. Des aspects procéduraux peuvent être délégués à des tiers, par exemple aux promoteurs d'un projet. Ces derniers peuvent également prendre part à certaines étapes du processus, là où leur présence paraîtra parfois indispensable, entre autres pour expliquer certains aspects plus techniques d'un projet. Les tiers peuvent aussi être interpellés lors de la détermination des mesures d'accommodement et de leur mise en œuvre.

La consultation interministérielle

Puisque certaines actions projetées par un promoteur ou par un ministère peuvent interpeller d'autres ministères, il est souhaitable que ces derniers tiennent des discussions pour une harmonisation et une plus grande cohérence des démarches relatives à la consultation des communautés autochtones.

De plus, il est souhaitable que des efforts soient déployés pour assurer la convergence des activités de consultation, lorsque cela est possible. Ainsi, les ministères auront intérêt à discuter entre eux pour éviter de multiplier les démarches auprès des conseils de bande des communautés autochtones.

Le financement

Dans le but de faciliter la participation des communautés autochtones aux processus de consultation initiés par le gouvernement du Québec, un programme de soutien financier sera élaboré par le Secrétariat aux affaires autochtones, en collaboration avec le Conseil du trésor.

Les normes de ce programme seront rendues publiques prochainement.

Les étapes de la consultation

Les étapes qui suivent doivent permettre une consultation adéquate qui traduise la volonté gouvernementale de vraiment prendre en considération les droits et les intérêts des communautés autochtones.

Première étape : élaborer un processus de consultation adaptée

- Indiquer la ou les communautés autochtones touchées par le projet ou par la décision, ainsi que le ou les conseils de bande qui les représentent légalement. Certains cas peuvent paraître plus complexes, par exemple lorsque les limites des territoires revendiqués sont indéterminées. Le ministère précisera alors la communauté autochtone la plus susceptible d'être visée et cette dernière pourra informer le ministère si d'autres conseils de bande d'autres communautés autochtones doivent également être consultés.

- Convenir, lorsque cela est nécessaire, d'objectifs précis relatifs à la démarche de consultation qui s'amorce et, de préférence, avec les représentants désignés par le conseil de bande des communautés autochtones concernées.

- Appliquer une démarche facilement compréhensible pour les conseils de bande et qui pourra avoir été convenue avec eux.

- Consulter les conseils de bande de façon distincte de la consultation habituellement appliquée à l'ensemble des citoyens, eu égard aux circonstances.

- Expliquer clairement aux conseils de bande quel sera leur rôle, ainsi que le processus décisionnel et l'échéancier.

- Pour une consultation valable, prévoir une période de temps adéquate, selon plusieurs critères, comme la complexité du dossier et les exigences en matière de mise en œuvre du projet.

- Planifier le tout selon un échéancier permettant une certaine souplesse.

- S'assurer de la participation des conseils de bande en amont des processus consultatifs, de telle sorte qu'il soit possible de modifier la position de départ (le projet tel qu'il a été défini initialement).

- Envisager l'utilisation de techniques adaptées aux conseils de bande, par exemple en faisant traduire la documentation dans la langue appropriée.

- Fournir rapidement et de façon objective l'information nécessaire, dans un langage clair et compréhensible (spécification de l'action envisagée, du territoire visé, s'il y a lieu, et de l'échéancier de réalisation) et fournir les rapports d'experts disponibles et pertinents.

- Moduler les moyens de consultation selon l'importance de l'action envisagée : échanges de lettres, conférences téléphoniques, réunions techniques, publications, visites des communautés, visites des lieux où est prévu le projet, etc.

- Indiquer qu'il y aura processus de rétroaction en précisant qu'il sera fait état des efforts effectués pour tenir compte des droits et des intérêts exposés par le ou les conseils de bande concernés.

- Colliger et conserver chaque mesure déployée par le ministère, peu importe son succès.

Deuxième étape : mettre en œuvre la consultation

- Mettre en œuvre la consultation selon ce qui a été convenu à l'étape de la conception : calendrier, échange de l'information, respect des objectifs, etc.

- Au besoin, pour éviter tout malentendu, valider le contenu de l'information recueillie auprès des conseils de bande concernés, lorsque des éléments paraissent ambigus.

Troisième étape : analyser la consultation

Deux principes doivent guider l'action des ministères au terme de la consultation :

- S'efforcer de comprendre les préoccupations formulées par les conseils de bande des communautés autochtones et tenter d'y répondre en cherchant les moyens de limiter le plus possible l'impact de l'action envisagée.

- Déployer tous les efforts possibles dans la recherche de mesures d'accommodement, même si, au bout du compte, il n'y a pas d'obligation de s'entendre avec les communautés autochtones, celles-ci ne détenant pas de droit de *veto*.

Pour évaluer s'il doit rechercher des mesures d'accommodement, et, si oui, à quelle hauteur, un ministère doit d'abord faire l'analyse des résultats de la consultation qu'il a menée auprès des communautés autochtones par l'entremise de leurs conseils de bande respectifs. Cette étape permettra de déterminer le degré d'atteinte de l'action envisagée sur les droits et les intérêts des communautés autochtones.

Pour faire cette analyse, les questions suivantes peuvent être utiles :

- Quelle est l'étendue du territoire affecté par l'action envisagée ?

- Quelles sont les activités exercées par les communautés autochtones ?

- Dans quelle mesure les activités exercées par les communautés autochtones seront-elles affectées ? Sera-ce permanent ?

- L'action envisagée nuira-t-elle à l'accès et à l'utilisation des ressources ? Si oui, dans quelle mesure et sur quelle étendue de territoire ?

- L'action envisagée changera-t-elle ou endommagera-t-elle la nature du territoire ou la disponibilité des ressources ? Si oui, dans quelle mesure et pour quelle durée ?

- L'action envisagée menace-t-elle l'intégrité de sites patrimoniaux, par exemple de cimetières ou de lieux de rencontre ?

- L'action envisagée est-elle prévue sur un territoire situé à proximité de la réserve ?

- L'action envisagée implique-t-elle la vente de terres à des tiers ?

- L'action envisagée implique-t-elle la délivrance de baux à long terme à des tiers ? Si oui, ces baux porteront-ils atteinte aux droits et aux intérêts des communautés autochtones ?

- Ces baux sont-ils renouvelables et impliquent-ils d'autres changements au territoire, ainsi que d'autres extractions de ressources ?

Selon les résultats de l'analyse, le ministère aura à déterminer s'il est nécessaire et possible d'appliquer des mesures d'accommodement afin d'atténuer les effets préjudiciables de l'action envisagée.

LA MODULATION DE L'ACCOMMODEMENT

Si l'analyse de l'information recueillie lors de la consultation démontre que les communautés autochtones ne seront pas affectées par l'action envisagée, les mesures d'accommodement ne seront pas nécessaires. Dans ce cas, le ministère pourra passer à l'étape 7.

Si l'analyse démontre plutôt que l'action envisagée risque d'avoir un impact sur les droits et les intérêts d'une ou de plusieurs communautés autochtones, des mesures d'accommodement pourront être négociées de façon à atténuer le plus possible, eu égard aux circonstances, la perturbation occasionnée par l'action envisagée sur les droits et les intérêts des communautés autochtones, en considérant :

- La permanence de l'effet que pourra avoir l'action envisagée.

- L'étendue du territoire affecté.

- Le degré d'occupation du territoire par la communauté autochtone.

- La nature de l'intervention envisagée.

Il revient au ministère d'appliquer des mesures d'accommodement adaptées à sa réalité et d'évaluer leur importance. Ces mesures pourront prendre diverses formes, par exemple la modification d'un projet, la formation d'un comité technique ou la participation des Autochtones au suivi environnemental. Ce qui importe, c'est que les mesures d'accommodement atténuent le plus possible, eu égard aux circonstances, la perturbation occasionnée par l'action envisagée les droits et les intérêts des communautés autochtones.

À ce chapitre, le versement de compensations financières ne saurait être un automatisme ni même un moyen à privilégier au détriment ou à l'exclusion d'autres mesures d'accommodement. Il devrait n'être envisagé que lorsque l'atteinte aux droits et aux intérêts des communautés autochtones découlant de l'action gouvernementale projetée comporte un très haut niveau de gravité et que d'autres mesures ne peuvent accommoder adéquatement les communautés autochtones visées.

LES SITUATIONS D'URGENCE

Pour certaines activités gouvernementales ponctuelles, il est possible que toutes les étapes de la consultation ainsi que les échéanciers ne puissent être suivis pour des motifs d'urgence, par exemple pour des impératifs liés à la sécurité du public. Dans ce cas, ce qui doit être l'exception plutôt que la règle, il faudra tout de même faire les efforts raisonnables pour tenir compte des droits et des intérêts des communautés autochtones et, le cas échéant, les accommoder. Dans de telles circonstances, la justification devra être expliquée à l'étape 7.

LA DÉCISION

Tel qu'il a été mentionné précédemment, les pratiques de consultation que mènent les ministères devront nécessairement comprendre un bilan qui colligera les démarches de la consultation (lettres, rencontres, etc.), la description des préoccupations exprimées par le ou les conseils de bande des communautés autochtones, l'explication de la décision rendue par le gouvernement ou par le ou les ministres habilités au regard de ces préoccupations et, le cas échéant, les mesures d'accommodement adoptées.

Ce bilan devra être annexé, le cas échéant, aux mémoires déposés au Conseil des ministres. Dans tous les cas, ce bilan ou une lettre motivée, signée par un ministre ou un haut fonctionnaire et expliquant la décision gouvernementale, devra être communiqué aux communautés autochtones visées.

Secrétariat aux affaires autochtones

Québec

Pour tout renseignement :

Secrétariat aux affaires autochtones
905, avenue Honoré-Mercier, 1er étage
Québec (Québec) G1R 5M6

Téléphone : (418) 643-3166
Télécopieur : (418) 646-4918
Courriel : saa@mce.gouv.qc.ca
Site Web : **www.autochtones.gouv.qc.ca**